

INDIRIZZI STRATEGICI GENERALI TRIENNALI
da perseguirsi attraverso le risorse del FUN
per il triennio 2022–2024
ai sensi dell'articolo 64, comma 5, lettera *d*), Codice del Terzo settore

INDICE

Premessa	3
PARTE I – Inquadramento generale degli <i>Indirizzi strategici</i>	
1.1. Definizione	5
1.2. Metodo e arco temporale	7
1.3. Contenuti	9
PARTE II – Indirizzi strategici generali triennali	
2.1. Analisi dei bisogni e obiettivi strategici dei CSV	11
2.1.1. Oggetto e finalità	11
2.1.2. Analisi dei bisogni e individuazione degli obiettivi da perseguire	12
2.2. Tipologia e modalità erogativa dei servizi	15
2.2.1. Oggetto e finalità	15
2.2.2. Struttura tipica del servizio	16
2.2.3. Modalità di erogazione dei servizi	17
2.2.4. Attività non finanziabili con le risorse del FUN	20
2.2.5. Servizi erogati con risorse extra-FUN	21
2.2.6. Attività di CSVnet	22
2.3. Verifica e rendicontazione	24
2.3.1. Oggetto e finalità	24
2.3.2. Il sistema delle competenze in tema di monitoraggio e controllo	24
2.3.3. Controllo <i>in itinere</i> e rendicontazione finale	26
PARTE III – Considerazioni conclusive	
Conclusioni	29

Premessa

Il presente documento contiene gli *Indirizzi strategici generali triennali* (in seguito, *Indirizzi strategici*) da perseguirsi attraverso le risorse del Fondo unico nazionale (FUN) per il triennio 2022-2024.

Il documento è strutturato in tre parti.

Nella *Parte I* è contenuto un inquadramento degli *Indirizzi strategici*. Considerato che l'ONC è chiamato, per la prima volta, ad approvare tali *Indirizzi strategici*, è apparso necessario darne una definizione, precisare il metodo utilizzato e determinarne i contenuti.

Nella *Parte II* sono indicati gli *Indirizzi strategici* in senso proprio. L'ONC ha individuato tre campi di applicazione degli *Indirizzi strategici* generali per la triennalità 2022-2024 e ha ritenuto di indicare alcuni orientamenti per i CSV e per gli OTC, al fine di allineare tutto il sistema rispetto ai risultati attesi e alle metodologie di controllo.

Nella *Parte III*, infine, sono contenute alcune osservazioni conclusive.

Chiude il documento una scheda che riepiloga gli elementi principali degli *Indirizzi strategici*, in modo da agevolarne la lettura e la comprensione.

PARTE I – Inquadramento generale degli *Indirizzi strategici*

1.1. Definizione

L'articolo 64, comma 5, lettera *d*) del Codice del Terzo settore (d'ora in poi, *Codice* o CTS) prevede che l'ONC «in conformità alle norme, ai principi e agli obiettivi del presente decreto e alle disposizioni del proprio statuto [...] definisce triennialmente, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di autonomia ed indipendenza delle organizzazioni di volontariato e di tutti gli altri enti del Terzo settore, gli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le risorse del FUN».

Gli *Indirizzi strategici* sono poi richiamati anche in altre due disposizioni normative:

Art. 63, c. 1, CTS	«I CSV utilizzano le risorse del FUN loro conferite al fine di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore, senza distinzione tra enti associati ed enti non associati, e con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato, nel rispetto e in coerenza con gli indirizzi strategici generali definiti dall'ONC ai sensi dell'articolo 64, comma 5, lettera d) ».
Art. 65, c. 7, lett. d), CTS	A proposito delle funzioni degli OTC, afferma che questi ultimi «verificano la legittimità e la correttezza dell'attività dei CSV in relazione all'uso delle risorse del FUN, nonché la loro generale adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile, tenendo conto delle disposizioni del presente decreto e degli indirizzi generali strategici fissati dall'ONC ».

Gli *Indirizzi strategici* sono una fonte interna al sistema di controllo sui CSV, a competenza riservata per espressa previsione di legge e rafforzata ai sensi dell'articolo 9, comma 6, lettera *a*) dello Statuto dell'ONC medesimo. Tale ultima disposizione prevede che «le delibere in merito agli indirizzi strategici da perseguirsi attraverso le risorse del FUN ai sensi dell'articolo 64, comma 5, lettera *d*) del *Codice* sono assunte a maggioranza dei presenti e con il voto favorevole della maggioranza dei componenti tra i quattro designati dall'associazione nazionale dei CSV e dall'associazione nazionale degli enti del Terzo settore».

Ai sensi dell'articolo 16, comma 2 dello Statuto dell'ONC, inoltre, l'atto di definizione triennale degli *Indirizzi strategici* «è trasmesso al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali entro trenta giorni dalla data di approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione», per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, come previsto dall'articolo 9, comma 3 del decreto ministeriale n. 6 del 19 gennaio 2018.

La legge precisa che gli *Indirizzi strategici* hanno un orizzonte triennale, durata analoga a quella prevista per la programmazione triennale del FUN (art. 64, c. 5, lett. *e*), CTS).

Il *nomen* stesso utilizzato – *Indirizzi strategici* – indica che essi dovrebbero esprimere degli orientamenti generali e delle priorità che i CSV, singolarmente intesi e come sistema nazionale, sono chiamati a perseguire con la loro attività complessiva ai sensi dell'articolo 63, comma 1 del *Codice*.

La legge esige inoltre il rispetto dei principi di *sussidiarietà*, da un lato, e di *autonomia ed indipendenza* delle organizzazioni di volontariato e di tutti gli altri enti del Terzo settore (d'ora in poi, ETS), dall'altro, quali criteri sostanziali cui l'ONC deve conformarsi.

Ciò significa che, nel dettare gli *Indirizzi strategici*, l'ONC si attiene a un principio di *proporzionalità*, limitandosi a stabilire ciò che è essenziale che sia unitario sull'intero territorio nazionale (in questo senso la qualificazione di "generalisti" deve essere intesa come soddisfazione di esigenze unitarie).

La Corte costituzionale ha affermato, nella sentenza n. 185 del 2018, che tali «funzioni d'indirizzo e di pianificazione strategica [...] sono espressione di quel "coordinamento" nazionale previsto dalla disposizione di delega», a conferma dell'orizzonte nazionale degli *Indirizzi strategici*.

Sotto altro profilo, inoltre, l'ONC evita di condizionare l'autonomia statutaria, gestionale, organizzativa degli ETS attraverso la prescrizione di determinati vincoli nell'erogazione del FUN.

La sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 1992 (confermata pienamente da C. cost. n. 185 del 2018) ha sottolineato con chiarezza che, attraverso l'intero sistema di supporto al volontariato espresso dai CSV, il legislatore ha voluto prefigurare «una soluzione organizzativa» tesa «a salvaguardare, per quanto possibile, l'autonomia delle attività di volontariato e, quindi, a porle al riparo anche da condizionamenti derivanti dalla gestione pubblica dei servizi di sostegno a favore delle stesse attività». Ciò significa che l'ONC, nell'esercizio della propria funzione, è chiamato principalmente a controllare l'attività dei CSV realizzata avvalendosi delle risorse del FUN, affinché questa sia effettivamente rispondente alle istanze, ai bisogni e alle priorità espresse, nel tempo, dal volontariato e dal Terzo settore.

È importante evidenziare, quindi, che gli *Indirizzi strategici* determinano un effetto – indiretto – di rafforzamento della prospettiva nazionale del sistema dei CSV, la cui presenza è articolata su tutto il territorio quale infrastruttura di supporto e promozione del volontariato.

L'ONC considera inoltre importante valorizzare le attuali competenze e capacità presenti nei Centri, anche all'interno delle loro basi sociali, in linea con le innovazioni contenute nel *Codice*.

In questa prospettiva, l'ONC indica alcuni *Indirizzi strategici* intesi come direzioni generali da seguire, ma lascia poi ai CSV l'individuazione degli obiettivi e dei metodi specifici della loro azione, senza imporre modelli prestabiliti o prescrizioni vincolanti.

La legge aggiunge, con riferimento agli *Indirizzi strategici*, «da perseguirsi attraverso le risorse del FUN». Si tratta di un'indicazione significativa, in quanto limita il campo di applicazione degli *Indirizzi strategici* alle sole funzioni e attività finanziate attraverso il FUN: «I CSV utilizzano le risorse del FUN loro conferite al fine di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore, senza distinzione tra enti associati ed enti non associati, e con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato [...]», articolo 63, comma 1 del *Codice*.

L'ONC può stabilire eventuali indicazioni riferite ad altre attività non finanziate attraverso il FUN nella misura in cui esse si riflettano sulle funzioni ed attività finanziate con il FUN (cfr. *infra*, § 2.2.5.).

1.2. Metodo e arco temporale

Il presente documento si riferisce, come accennato, a un orizzonte temporale triennale che corrisponde alle annualità che vanno dal 2022 al 2024. Tale arco temporale di riferimento implica, per la prima volta, una riflessione a medio termine sulle attività dei CSV, anche in considerazione della determinazione del finanziamento stabile triennale da parte dell'ONC, ai sensi dell'articolo 64, comma 5, lettera e) del *Codice*.

Per gli stessi CSV, la triennalità rappresenta una nuova sfida, un modo per attuare dinamiche e progettazioni pluriennali, soprattutto nella fase di analisi dei bisogni.

Come finora accaduto, il CSV è chiamato a presentare la propria programmazione annuale, a partire dal 2022, ma avendo la possibilità di inserire elementi e obiettivi strategici a più ampio respiro.

Recependo un'esigenza dei Centri, una delle più significative novità degli *Indirizzi strategici*, da raggiungere gradualmente nell'arco del triennio, è infatti quella di allineare all'anno solare le tempistiche delle attività, in modo da anticipare la presentazione della programmazione da parte dei CSV (ottobre-novembre) e la relativa ammissione a finanziamento da parte degli OTC (dicembre).

Gli *Indirizzi strategici*, proprio a causa del loro carattere "pionieristico", prevedono un'attuazione *graduale*, nel corso di tutto il triennio. La *gradualità*, quindi, rappresenta un tratto metodologico che ha ispirato l'intera definizione del presente testo.

Gli *Indirizzi strategici* tendono a un costante miglioramento del sistema da perseguirsi attraverso un processo circolare e monitorato, in cui si allineino, in termini di coerenza e corrispondenza, le attività programmate, quelle effettivamente realizzate e rendicontate, messe poi a confronto con l'annualità precedente.

Sempre sotto il profilo del metodo, l'ONC ha inteso trasferire negli *Indirizzi strategici* le esigenze manifestate dai diversi attori del sistema (CSV, OdV ed ETS, CSVnet, Forum nazionale del Terzo settore, OTC, Fondazioni di origine bancaria), in modo tale da costruire un testo condiviso.

Allo stesso modo, l'ONC ha avviato una riflessione dialogica con il Centro di ricerca *Maria Eletta Martini*, che ha offerto un inquadramento di tipo storico-evolutivo e giuridico-normativo, nonché il supporto agli uffici dell'ONC alla scrittura del testo.

Più in dettaglio, a partire dall'inizio del 2021, il Consiglio di Amministrazione ha trattato a più riprese la tematica degli *Indirizzi strategici* per poter pervenire ad una formulazione coerente e completa del documento dedicato alla "triennalità" e arrivare alla redazione attuale, frutto dell'intenso confronto dei mesi scorsi.

Si riportano di seguito le principali tappe del percorso di sviluppo dell'argomento:

- I. dicembre 2020-gennaio 2021: avvio della riflessione in tema di “triennalità” (suggerimenti, idee e ricognizioni storiche di dati a proposito di risorse FUN e Fondi Speciali; primi spunti di riflessione sugli *Indirizzi strategici*);
- II. gennaio-febbraio 2021: prime ipotesi sulle principali questioni da trattare negli *Indirizzi strategici* (disposizioni e principi contenuti nel CTS; approfondimenti legati a questioni particolari, quali, ad esempio, gli obiettivi e i destinatari dei servizi, la determinazione del fabbisogno, il ruolo del volontario e del volontariato, i principi dell’art. 63, c. 3, CTS, le innovatività da introdurre, ecc.);
- III. marzo-aprile 2021: stesura delle prime bozze degli strumenti di lavoro per gli *Indirizzi strategici*; riflessione sulla necessità di uno studio propedeutico, e sull’ente cui affidarne l’elaborazione, in merito al contesto nazionale e a supporto per la definizione degli *Indirizzi strategici*;
- IV. CdA marzo 2021: condivisione dell’impostazione metodologica che prevede, in particolare, di distinguere, e far precedere, la delibera in materia di *Indirizzi strategici* da quella in tema di risorse; la gradualità del processo di rafforzamento del “sistema CSV” nell’arco del triennio 2022-2024, mediante un adeguamento progressivo agli *Indirizzi strategici*; la considerazione del contesto socio-economico *post* pandemia da Covid-19, rispetto alle modalità di realizzazione dei servizi e ai nuovi bisogni emersi; la particolare attenzione alla fase di analisi dei bisogni da parte dei CSV per la progettazione delle attività da svolgere; la riflessione sulla progettazione nazionale che deve rendere più efficace ed efficiente l’azione dei singoli Centri;
- V. a partire da aprile 2021: attivazione di diversi gruppi di lavoro interni agli uffici, impegnati nella rilettura delle programmazioni dei CSV per ulteriori suggerimenti e spunti;
- VI. CdA maggio 2021: individuazione del Centro di ricerca Maria Eletta Martini (costituito dalla Fondazione Cassa Risparmio di Lucca, dalla Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa e dalla Fondazione per la Coesione Sociale) cui affidare il lavoro propedeutico di supporto per la definizione degli *Indirizzi strategici*, da perseguirsi attraverso le risorse del FUN (ricostruzione del contesto in materia di volontariato; *Codice* e nuove prospettive; ecc.); coinvolgimento degli OTC nella fase istruttoria di definizione degli *Indirizzi strategici* e nelle fasi di verifica del perseguimento degli stessi, anche in conformità a quanto previsto dall’articolo 65, comma 7, lettere *b)*, *c)* e *d)* del *Codice*;
- VII. giugno-luglio 2021: riunioni tra il Segretario generale e i Presidenti degli OTC per confronto sui temi in questione a proposito di *Indirizzi strategici*;
- VIII. CdA giugno 2021: approvazione dell’avanzamento della proposta di lavoro preparatorio per la stesura degli *Indirizzi strategici*;
- IX. CdA luglio 2021: abstract della ricerca del Centro M. E. Martini; approvazione dell’ultima bozza del lavoro preparatorio degli *Indirizzi strategici*.

1.3. Contenuti

Per la stesura degli *Indirizzi strategici*, l'ONC ha deciso di seguire il ciclo naturale delle attività dei Centri. La struttura del presente documento ricalca quindi le fasi del loro operato: analisi dei bisogni, programmazione, controllo e rendicontazione dei servizi.

Con tali *Indirizzi strategici* l'ONC intende fornire, come detto, indicazioni di metodo e di contenuto in applicazione di uno schema già utilizzato dai CSV, che viene qui ripreso e confermato come modello metodologico, ma posto in un'ottica nuova, che ne rafforzi e migliori la realizzazione.

Gli *Indirizzi strategici* si articolano pertanto in tre argomenti principali, corredati da uno o più strumenti operativi (*schede*), che siano uniformi (gli stessi documenti per tutti i CSV) ed omogenei (i documenti tra loro):

1. ANALISI DEI BISOGNI E OBIETTIVI STRATEGICI DEI CSV, ovvero indicazioni sull'analisi dei bisogni, che è procedimento preliminare e propedeutico alla progettazione dei servizi per individuare le necessità specifiche e prioritarie della comunità di riferimento; dall'individuazione dei bisogni scaturiscono direttamente gli obiettivi che il CSV si prefissa per il soddisfacimento dei bisogni rilevati;

2. TIPOLOGIA E MODALITÀ EROGATIVA DEI SERVIZI, ovvero indicazioni sui servizi da organizzare, gestire ed erogare con le risorse del FUN e su ogni attività a essi connessa: individuati i bisogni, il CSV mette in atto l'obiettivo prefissato mediante un determinato intervento, ovvero realizzando uno specifico servizio in una certa modalità; la programmazione delle attività è effettuata in base alle necessità rilevate, in modo da dare risposta efficace ed efficiente ai bisogni del volontariato emersi dall'analisi, sia in termini di tipologie di servizi scelti sia di modalità, nel rispetto delle prescrizioni normative del *Codice* (in particolare dell'art. 63, commi 2 e 3, CTS);

3. VERIFICA E RENDICONTAZIONE, sia di tipo contabile-amministrativo sia gestionale, per verificare le attività svolte anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati, nel rispetto del *Codice* e delle indicazioni fornite dall'ONC.

PARTE II – Indirizzi strategici generali triennali

2.1. Analisi dei bisogni e obiettivi strategici dei CSV

2.1.1. Oggetto e finalità

L'analisi dei bisogni e la definizione degli obiettivi strategici è procedimento basilare, fondamentale e propedeutico per la fase di programmazione delle attività dei Centri di servizio per il volontariato.

L'ONC – come dichiarato nella *Parte I* – non intende fornire definizioni o modelli prestabiliti. Ogni Centro, in base alla propria esperienza, è chiamato a condurre la propria analisi, tenendo conto tuttavia delle presenti indicazioni metodologiche.

L'obiettivo dell'ONC è infatti orientare i Centri per far emergere il modo in cui essi stessi interpretano i bisogni del territorio di riferimento. È infatti importante che il CSV illustri il modo cui è pervenuto all'individuazione delle necessità proprie del volontariato del territorio di riferimento e alla scelta di soluzioni utili per il relativo soddisfacimento del bisogno.

L'adozione di un indirizzo strategico generale di questo tipo risponde ad alcune finalità primarie che si inscrivono all'interno degli obiettivi definiti dalla legge.

In particolare, l'analisi dei bisogni e la definizione di obiettivi strategici

- devono sostenere una maggiore e più capillare diffusione della cultura del volontariato su tutto il territorio nazionale al fine di «promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore» (requisito di *strumentalità* della programmazione rispetto al volontariato);
- devono assicurare le condizioni per raggiungere, nel corso del tempo, una maggiore uniformità nelle attività dei CSV, allo scopo di ridurre eventuali disparità nell'erogazione dei servizi sul piano quantitativo e qualitativo, ove esse non siano legate a peculiarità locali (requisito di tendenziale *omogeneità* della modalità di programmazione);
- devono consentire lo svolgimento di una attività di verifica da parte di ONC/OTC con riferimento ad alcuni *asset strategici* (indicatori) elaborati dall'ONC, in coerenza con quanto ricavato dall'analisi dei bisogni, e devono prevedere per i CSV stessi azioni di monitoraggio, valutazione *in itinere* e valutazione *ex post* (requisito di *verificabilità* della programmazione);
- devono assicurare a ONC/OTC, attraverso le azioni di verifica, la capacità di intercettare il ruolo svolto dai CSV negli ambiti di riferimento e quindi di agire nella valorizzazione di tale compito (requisito di *supporto* alle attività dei CSV).

L'ONC individua alcuni elementi essenziali di un modello metodologico di *analisi dei bisogni e individuazione di obiettivi strategici* che ciascun CSV deve implementare in concreto. In particolare, l'ONC ritiene strategico che sia evidenziata e resa intellegibile l'analisi dei bisogni intesa come requisito primario di ogni azione successiva, con cui è in stretto rapporto di interconnessione (programmazione, erogazione di servizi e organizzazione di attività, verifica).

La condivisione, anche per mezzo dell'elaborazione di *data base*, e la messa in rete di tutte le

informazioni, perseguono il requisito di una tendenziale omogeneità e comparabilità nelle scelte compiute dai CSV e favoriscono la creazione di una *comunità di pratiche* tra gli stessi CSV a livello regionale e nazionale.

2.1.2. Analisi dei bisogni e individuazione degli obiettivi da perseguire

L'analisi del fabbisogno è la prima fase di rilevazione dei bisogni territoriali e della comunità, che il CSV intraprende al fine di una piena comprensione della realtà sociale sempre più complessa – anche e soprattutto in un momento di “ricostruzione” post-emergenziale come quello attuale –, sia per il Terzo settore sia per il volontariato, che ha svolto e sta svolgendo un ruolo centrale nel rinsaldamento della dimensione collettiva, nel recupero della sua *advocacy* originaria e nell’attivazione di processi di partecipazione civica.

In questo modo i CSV, in quanto enti del Terzo settore, rispondono – nell'esercizio della loro attività tipica – a quella funzione che la Corte costituzionale ha definito di rete territoriale e capillare di vicinanza e solidarietà «sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”» (C. cost. n. 131/2021).

Il recepimento dei bisogni che la comunità esprime come prioritari – colti dai CSV attraverso strumenti metodologici e per mezzo di un dialogo costante con gli ETS, le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti privati – rappresenta il punto di partenza per la definizione degli obiettivi strategici (*macro* e *micro*) che ogni singolo CSV si prefigge.

Dalla loro analisi e interpretazione scaturisce infatti la capacità dei CSV di elaborare risposte specifiche e puntuali, offrendo servizi coerenti ed efficaci, e quindi di generare impatti nelle comunità di riferimento (organizzando, gestendo ed erogando servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo alle realtà di volontariato), attraverso la promozione e il rafforzamento della presenza e del ruolo dei volontari negli ETS, in maniera indipendente dalla loro adesione (enti associati e non, art. 63, c. 1, CTS).

Per conseguire tale obiettivo, si ritiene strategico che ciascun CSV prescelga e sviluppi adeguate strategie di ricerca, con metodi qualitativi e quantitativi.

La previsione del suddetto impianto metodologico, da orientare nella considerazione delle naturali diversità locali, risponde all’esigenza di definire i bisogni su un duplice piano:

a) quantitativo: la numerosità degli enti e dei volontari, la tassonomia dei destinatari, fasce di utenti intercettati e da raggiungere, l’espressione dei bisogni conservativi e innovativi, ecc.;

b) qualitativo: la percezione dei bisogni e la loro soddisfazione; la modalità in cui il beneficiario/destinatario li esprime collocandoli in una dimensione locale; le criticità espresse; ecc.

Al fine di raggiungere infatti un'adeguata completezza di informazioni, sulla base di cui elaborare gli obiettivi specifici – e quindi la progettazione, per una effettiva promozione e valorizzazione della presenza e del ruolo del volontariato negli ETS da parte dei CSV, come previsto dal legislatore –, è necessario che la realizzazione e la somministrazione di questionari (analisi quantitativa) siano affiancate da una metodologia di analisi non-standard (qualitativa), attraverso la realizzazione di interviste e *focus group* che facilitino il dialogo e i processi di confronto tra i CSV, gli ETS e gli altri soggetti rilevanti, per la costruzione di programmazioni condivise.

La combinazione dei risultati ottenuti attraverso l'utilizzo di metodi di ricerca quantitativi che descrivano e mappino il sistema, anche in prospettiva evolutiva, con l'uso degli strumenti metodologici più tipici di un approccio qualitativo, può rivelarsi una strategia significativa per supportare la conoscenza circa la configurazione locale degli ETS e del volontariato, la percezione dei bisogni e dei vissuti quotidiani, ma anche le dinamiche di interazione, scambio e collaborazione tra i vari attori.

Può inoltre risultare di importanza strategica approfondire la conoscenza della struttura e del comportamento della rete territoriale – comunque strutturata – del volontariato. Il contesto post-Covid ha messo in risalto come uno degli elementi chiave per affrontare le emergenze e fronteggiare l'attuale complessità (si considerino prioritariamente, a riguardo, le ricadute della pandemia sul piano economico, sociale, psicologico dei singoli e degli attori collettivi) sia la capacità degli ETS di fare rete, consolidando la modalità di azione reticolare come prassi per lo scambio di risorse, competenze, presa in carico del territorio. Un metodo di ricerca di questo tipo presuppone il coinvolgimento non solo degli ETS, ma di un numero maggiore possibile di stakeholders da consultare ai fini della programmazione. Assumendo tale direzione di ricerca, la metodologia atta all'analisi dei bisogni può essere integrata con l'utilizzo di strumenti innovativi (tra cui, ad esempio, quelli tipici della Social Network Analysis, le cui misure possono contribuire ad analizzare la configurazione delle reti locali).

Accanto a ciò si aggiunga come l'analisi dei bisogni e degli obiettivi strategici debba prendere in considerazione la trasformazione del volontariato in atto. Già il Codice del Terzo settore indica alcune traiettorie; la prassi sociale rivela la necessità di porre attenzione alle nuove modalità del volontariato giovanile, ai legami fra volontariato e nuove tecnologie (il c.d. volontariato virtuale o digitale), al rapporto fra volontariato e soggetti esterni al Terzo settore, fra sviluppo locale e volontariato, ecc.

La comprensione dei bisogni del territorio, sulla base di cui progettare servizi adeguati e coerenti, richiede l'adozione di una solida metodologia quali-quantitativa da parte dei CSV.

Si sottolinea l'importanza di rendere in ogni fase evidente e documentabile il percorso intrapreso. Devono essere chiariti gli *output* e gli *outcome* attesi, le azioni per raggiungerli e, nei limiti del possibile, le modalità di correzione in caso di scostamenti rilevati.

Riveste importanza strategica il carattere di trasparenza e pubblicità dei risultati conseguiti dai CSV nella fase di analisi dei bisogni, per la messa in rete delle informazioni raccolte e delle metodologie seguite dai singoli CSV.

Ciò agevola e supporta, peraltro, l'attività di verifica degli OTC, chiamati ad ammettere a finanziamento la programmazione.

2.2. Tipologia e modalità erogativa dei servizi

2.2.1. Oggetto e finalità

Le indicazioni che seguono si riferiscono principalmente alla modalità con la quale i CSV, sulla base dell'analisi dei bisogni, organizzano, gestiscono ed erogano i servizi finanziati con le risorse del FUN, in termini di "contenuto" (art. 63, c. 2, CTS) e di "forma" dei servizi (art. 63, c. 3, CTS).

Tali indicazioni tengono conto sia della stretta relazione tra i suddetti elementi sia della reciproca implicazione dei *principi* tra loro, come sanciti dall'articolo 63, comma 3 del *Codice*.

Nel quadro delineato dal *Codice*, infatti, la prima cornice entro la quale sono inseriti i servizi che i CSV forniscono è quella delle "tipologie".

Tabella 1. Tipologie dei servizi (art. 63, c. 2, CTS)

	Tipologia	Finalità del servizio
a	promozione, orientamento e animazione territoriale	dare visibilità ai valori del volontariato e all'impatto sociale dell'azione volontaria; promuovere la crescita della cultura della solidarietà e della cittadinanza attiva (giovani, scuole e università); facilitare l'incontro tra ETS e cittadini interessati al volontariato, enti pubblici e privati;
b	formazione	qualificare i volontari o gli aspiranti volontari; far acquisire consapevolezza dell'identità e del ruolo del volontario e maggiori competenze trasversali, progettuali, organizzative a fronte dei bisogni della propria organizzazione e della comunità di riferimento;
c	consulenza, assistenza qualificata ed accompagnamento	rafforzare competenze e tutele dei volontari (ambito giuridico, fiscale, assicurativo, del lavoro, progettuale, gestionale, organizzativo, rendicontativo, ricerca fondi, accesso al credito);
d	informazione e comunicazione	incrementare qualità e quantità di informazioni utili al volontariato; supportare la promozione delle iniziative di volontariato; sostenere il lavoro di rete degli ETS tra loro e con altri; accreditare il volontariato come interlocutore autorevole;

e	ricerca e documentazione	mettere a disposizione banche dati e conoscenze sul mondo del volontariato e del TS (considerando anche quanto previsto nelle linee guida di ONC);
f	supporto tecnico-logistico	facilitare o promuovere l'operatività dei volontari (spazi, strumenti, attrezzature).

L'ONC ritiene pertanto necessaria la valutazione da parte del CSV della finalità di ciascun servizio o azione in termini di riconducibilità al *Codice*.

Nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza di ogni CSV, l'ONC considera necessario che ciascun servizio finanziato, in tutto o in parte con il FUN, sia riconducibile a una delle "tipologie" di cui all'articolo 63, comma 2 del Codice; l'ONC considera strategico che il CSV evidenzi tale elemento all'interno della programmazione.

2.2.2. Struttura tipica del servizio

Per facilitare l'esposizione e la completezza argomentativa della programmazione da parte dei Centri, è utile distinguere tra i diversi soggetti che interagiscono nell'attivazione ed erogazione del servizio, che creano una vera e propria "struttura" del servizio.

Tale struttura emerge dall'impostazione stessa seguita dal legislatore, mediante la quale si possono distinguere tre soggetti: il *beneficiario finale* (i volontari nell'ente del Terzo settore, al cui interno sono promossi e rafforzati la loro presenza e il loro ruolo ai sensi dell'art. 63, c. 1, CTS); un *destinatario immediato del servizio* (che può essere un soggetto, anche diverso dell'ente del Terzo settore, che è in grado di assicurare o concorrere ad assicurare il perseguimento dello scopo definito dalla legge); un *soggetto attivatore del servizio* (chi è in grado, cioè, di determinare l'attivazione del servizio da parte del CSV a favore di un destinatario).

Sul fronte del *beneficiario finale*, la legge indica i volontari all'interno degli enti del Terzo settore, con specifico riferimento alla loro presenza ed al loro ruolo; questo è l'obiettivo finale cui ogni servizio ed i servizi nel loro complesso devono tendere.

Meno definito è il *destinatario immediato del servizio*. All'articolo 63, comma 2 del *Codice* sono descritti i diversi servizi, riconducibili alle diverse macro-attività di supporto tecnico, formativo ed informativo. Tale disposizione ha come possibili destinatari immediati dei servizi un numero assai ampio di soggetti, pubblici e

privati, talora del tutto indefiniti. L'individuazione del destinatario immediato chiama il CSV a identificare l'*output* che intende realizzare attraverso l'impiego delle risorse del FUN.

Viene poi in rilievo il *soggetto attivatore del servizio*. L'attivazione del servizio, infatti, potrebbe avvenire – in base alla programmazione – su istanza di uno o più enti del Terzo settore, di soggetti diversi da enti del Terzo settore (P.A., imprese, organizzazioni internazionali, ecc.), a domanda individuale o su iniziativa del CSV medesimo. In questo caso, quindi, è essenziale che il CSV chiarisca quali siano i soggetti abilitati a dare l'*input* alla realizzazione dei servizi e a quali condizioni ciò possa avvenire.

I tre soggetti possono coincidere, ma potrebbe anche trattarsi di tre figure differenti che richiedono riflessioni distinte. Se, ad esempio, un ente di Terzo settore necessita di una consulenza statutaria, l'associazione è contemporaneamente l'attivatore, il destinatario e il beneficiario del servizio; se invece la necessità riscontrata è quella di promuovere il volontariato tra i giovani, l'attivatore del servizio potrebbe essere la Regione, il destinatario immediato la scuola e i giovani, e il beneficiario finale gli enti di Terzo settore che trarranno il beneficio, nel medio-lungo termine, attraverso la presenza di giovani volontari presso i loro enti.

L'ONC considera necessario che ciascun servizio finanziato, in tutto o in parte, con il FUN, scaturisca da un'attenta riflessione da parte del CSV sulla "struttura" del servizio stesso; in particolare, l'ONC considera strategico che il CSV distingua all'interno della programmazione i diversi soggetti che interagiscono nell'attivazione ed erogazione del servizio (beneficiario finale e, quindi, l'*outcome* atteso; destinatario immediato e quindi l'*output* ipotizzato; soggetto attivatore e quindi l'*input* al quale si intende rispondere).

Ciò consente di individuare con chiarezza la strategia complessiva che ciascun CSV intende perseguire attraverso l'erogazione dei servizi, singolarmente considerati e nel loro complesso, mediante le risorse del FUN, anche ai fini di cui all'articolo 63, comma 3, lettera f) del Codice.

2.2.3. Modalità di erogazione dei servizi

Gli *Indirizzi strategici* che seguono si basano in particolare sull'analisi dell'articolo 63, comma 3 del Codice, che sancisce i *principi* cui i CSV devono attenersi nell'erogazione dei propri servizi finanziati con le risorse del FUN.

Tabella 2. Modalità di erogazione dei servizi (art. 63, c. 3, CTS)

	Principi	Modalità erogativa
a	qualità	garantire la migliore qualità possibile considerate le risorse disponibili; i CSV applicano sistemi di rilevazione e controllo della qualità, anche attraverso il coinvolgimento dei destinatari dei

		servizi;
b	economicità	organizzare, gestire ed erogare i servizi al minor costo possibile in relazione al principio di qualità;
c	territorialità e prossimità	erogare i servizi prevalentemente in favore di enti aventi sede legale ed operatività principale nel territorio di riferimento e organizzarli in modo tale da ridurre il più possibile la distanza tra fornitori e destinatari, anche grazie all'uso di tecnologie della comunicazione;
d	universalità, non discriminazione e pari opportunità	organizzazione dei servizi in modo tale da raggiungere il maggior numero possibile di beneficiari; tutti gli aventi diritto devono essere posti effettivamente in grado di usufruirne, anche in relazione al principio di pubblicità e trasparenza;
e	integrazione	i CSV sono tenuti a cooperare tra loro, soprattutto quelli nella medesima regione, per perseguire virtuose sinergie e per fornire servizi economicamente vantaggiosi;
f	pubblicità e trasparenza	rendere nota l'offerta dei servizi alla platea dei propri destinatari, anche mediante modalità informatiche, per una maggiore e migliore diffusione; adozione di una carta dei servizi in cui rendere trasparenti le caratteristiche e le modalità di erogazione di ciascun servizio, i criteri di accesso dei beneficiari e, eventualmente, di selezione dei beneficiari.

Tali principi sono strettamente collegati tra loro e si richiamano a vicenda, rendendo difficile una gerarchizzazione. Spetta, pertanto, all'ONC indicare alcuni criteri ed orientamenti di lettura.

In linea con quanto stabilito dal *Codice*, l'ONC ritiene di declinare il bilanciamento fra i principi come segue:

a. valorizzare in particolare il **principio di integrazione**, favorendo programmazioni integrate sia a livello regionale sia nazionale (in base ai temi e agli obiettivi), con ciò determinando un incremento anche

nell'attuazione dei **principi di qualità** (integrazione come strumento di miglioramento della qualità attraverso l'investimento comune di risorse) **ed universalità** (integrazione come maggiore possibilità di accesso);

b. investire nell'attuazione del **principio di qualità**, in modo da ottimizzare le risorse a disposizione per fornire servizi sempre più validi e non generare attività ripetitive o poco rispondenti ai bisogni rilevati, favorendo, in linea col *Codice* e con il nuovo assetto del "sistema CSV" da esso delineato, le gestioni più efficaci ed efficienti possibili;

c. valorizzare in particolare i **principi di economicità e integrazione**, integrando, a livello regionale o nazionale, alcuni servizi e attività erogati dai CSV, in modo da ottimizzare le funzionalità e i costi annessi, utilizzando anzitutto risorse già presenti all'interno del sistema, come ad esempio professionalità specialistiche presenti nei Centri e nelle loro basi sociali, da utilizzare in più territori (ad es., alcune consulenze specialistiche; i servizi di grafica; i servizi tipografici/pubblicistici/giornalistici; alcuni servizi informatici e di digitalizzazione);

d. valorizzare i **principi di universalità, qualità e territorialità**, ipotizzando di individuare "sistemi" per offrire il maggiore e migliore coinvolgimento di tutti gli enti beneficiari dei servizi, mediante ad esempio l'applicazione di criteri di rotazione e alternanza tra gli enti (per evitare servizi ripetitivi che siano appannaggio sempre dei medesimi beneficiari), fornendo ad esempio i servizi di formazione o di supporto logistico (uso di pulmini, necessità di fotocopie, ecc.) a enti diversi e con tempistiche definite ed esplicitate, come del resto previsto dal *Codice*;

e. valorizzare in particolare i **principi di economicità e territorialità**, in base alle necessità richieste da ciascun servizio: valorizzare, ove possibile, le nuove tecnologie al fine di consentire una maggiore economicità e un ampliamento dell'orizzonte territoriale; riservare le attività in presenza laddove esse siano necessarie al conseguimento del risultato (ad es., per attività con le reti o di animazione territoriale); in generale, valutare un ripensamento dell'uso delle sedi e degli uffici territoriali dei CSV, che, specialmente dopo la pandemia, possono essere riconfigurati (condivisione delle sedi con associazioni; spostamento del dipendente/consulente del CSV piuttosto che dell'utente/destinatario del servizio, ecc.);

f. favorire attività svolte anche con l'apporto di **volontari specializzati** che erogino il servizio ad altri volontari, per valorizzare il ruolo del volontariato in una prospettiva circolare di fruizione-erogazione dei servizi, là dove possibile per qualità del servizio (ad esempio un avvocato professionista che metta a disposizione la propria competenza per le consulenze legali; un esperto di finanza per le consulenze finanziarie e di *crowdfunding*; un professore per un corso di formazione; uno speaker radiofonico per l'animazione di una festa del volontariato, ecc.);

g. prediligere sistemi di **gestione sostenibile** delle risorse, in linea con gli obiettivi previsti dall'Agenda ONU 2030 e con le nuove modalità di lavoro che la pandemia ha fatto emergere (ad esempio digitalizzazione e uso di tecnologie informatiche e di strumenti ecosostenibili per la realizzazione dei corsi di formazione).

È in questa sede che merita un inquadramento il riferimento che l'erogazione dei servizi avvenga «con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato». L'espressione esplica una funzione precisa. Come precisato di seguito (cfr. *infra*, § 2.2.4), la limitazione di eventuali servizi a singole categorie di soggetti deve essere ragionevolmente motivata e documentata nei possibili effetti. Si tratta, quindi, di una circostanza

specificata, che deve poggiarsi su alcune considerazioni rese evidenti e ragionevoli (ad esempio, numero dei soggetti interessati, volume di attività, collocazione geografica, ecc.).

Al contrario, la legge chiede un «particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato» nell'erogazione dei servizi. Ciò significa che, in via ordinaria, il CSV è tenuto a considerare eventuali fattori specifici, che potrebbero riguardare le OdV rispetto agli altri ETS, in considerazione delle loro specifiche caratteristiche (ad esempio, operatività dei volontari; limitazioni inerenti al numero di lavoratori; ecc.). Pur essendo necessario giustificare le ragioni di specifico riguardo per le OdV, l'eventuale riserva di determinati servizi deve sempre essere considerata come eventualità possibile. In tal senso, lo scrutinio che gli OTC condurranno dovrà tenere conto di tale circostanza.

In conclusione, dunque, il «particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato» richiesto dall'articolo 63, comma 1 del *Codice*, letto in connessione con il principio di universalità, non discriminazione e pari opportunità di accesso, richiede di considerare preliminarmente all'erogazione di un servizio, o di un complesso di servizi, eventuali fattori specifici che potrebbero porre le OdV in una condizione peculiare o svantaggiosa.

2.2.4. Attività non finanziabili con le risorse del FUN

Nel rispetto delle disposizioni del *Codice*, i CSV non possono utilizzare le risorse del FUN per le seguenti attività o nelle seguenti modalità:

- a. erogazioni dirette in denaro (art. 61, c. 1, lett. *b*), CTS, che contiene un esplicito divieto);
- b. trasferimento a titolo gratuito di beni mobili (ad esempio, oggettistica, gadget, alimenti, ecc.) o immobili acquisiti mediante le medesime risorse (art. 61, c. 1, lett. *b*), CTS);
- c. servizi a uso esclusivo di una categoria di enti (art. 63, c. 3, lett. *d*), CTS, che contiene un esplicito divieto), salvo adeguata e argomentata motivazione che consenta di comprendere la ragione della limitazione; con riferimento al principio di "particolare riguardo alle OdV" previsto dall'articolo 63, comma 1 del *Codice*, nei casi in cui i servizi siano erogati solo alle OdV (cfr. *supra*, § 2.2.3);
- d. ogni attività non riconducibile alle attività dell'articolo 63, commi 1-3¹ del *Codice*, come ad esempio servizi di tenuta della contabilità (art. 63, c. 2, lett. *c*) e c. 3, lett. *d*), CTS), che per specificità e finalità del servizio non sono riconducibili al *Codice*, né in termini di contenuto né di beneficiari.

¹ L'ONC ritiene utile fornire delle raccomandazioni esemplificative per indirizzare i Centri verso le modalità più idonee:

- a. realizzazione di gadget istituzionali del CSV o di altri ETS: si raccomanda di valutare il fine di tale azione e il reale e prioritario bisogno specifico a essa correlato;
- b. servizi di pubblicistica: si raccomanda di valutare il fine di tale azione, se rivolto ad esempio alla promozione delle associazioni di Terzo settore o alla pubblicizzazione del CSV o dei suoi organi sociali;
- c. servizi che non è possibile assicurare e garantire in egual misura a tutti gli utenti richiedenti: si raccomanda di elaborare soluzioni alternative, tra cui la selezione degli utenti o la loro abilitazione con un accreditamento specifico, attraverso criteri pubblici e trasparenti;
- d. servizi di formazione rivolti a professionisti/consulenti: si raccomanda di valutare se l'azione sia finalizzata a migliorare la loro conoscenza specifica sul volontariato e sul Terzo settore e se legata all'impegno del

A ciò si aggiunga l'esclusione prevista dalle precedenti *Linee guida ONC* per la programmazione:

e. servizi di ricerca e documentazione su temi di carattere nazionale legati al volontariato portati avanti senza il coinvolgimento di CSVnet.

L'ONC ritiene di dover precisare i seguenti ulteriori criteri e indicazioni quali *Indirizzi strategici*.

Tenendo conto che i CSV sono chiamati a svolgere servizi finalizzati a «promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore», l'ONC ritiene che non rientrino nella logica promozionale del Codice del Terzo settore attività e servizi che rispondano ad una logica di mera *esternalizzazione*, anche senza corrispettivo, di attività proprie (istituzionali, si potrebbe dire) del soggetto attivatore o del destinatario immediato del servizio. Qualora, infatti, il CSV svolga tali attività, esso non starebbe svolgendo attività di *supporto* in una logica promozionale, bensì in chiave *sostitutivo-suppletiva* dell'ente.

Ad esempio, se risulta pienamente ammissibile una attività di formazione e consulenza sulla gestione dei libri sociali e della registrazione dei volontari, non risulta ammissibile una attività di tenuta diretta dei libri sociali o della registrazione dei volontari; se risulta ammissibile una attività di consulenza sulla fiscalità, non risulta ammissibile una attività in forma stabile di tenuta della contabilità di un ente.

2.2.5. Servizi erogati con risorse extra-FUN

Gli *Indirizzi strategici*, come detto, si riferiscono, per puntuale previsione normativa, alle attività che i CSV svolgono con le risorse del FUN. Nel presente testo, tuttavia, l'ONC ha ritenuto di dover inserire una riflessione anche sulle così dette risorse extra-FUN poiché la norma prevede che i Centri adottino una contabilità separata per attività finanziate da altro tipo di fonte rispetto al FUN (art. 61, c. 1, lett. c), CTS).

L'articolo 62, comma 12 del *Codice* prevede infatti che i CSV «possono avvalersi di risorse diverse da quelle del FUN, che possono essere liberamente percepite e gestite dai CSV, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 61, comma 1, lettera c)», ovvero «l'obbligo di adottare una contabilità separata per le risorse provenienti da fonte diversa dal FUN» (art. 61, c. 1, lett. c), CTS).

L'ONC ha già chiarito che non esiste alcuna correlazione fra il *quantum* di risorse spettanti in base al FUN e le risorse eventualmente a disposizione di provenienza extra-FUN. Si tratta di due tipologie di risorse che l'ente può percepire e gestire autonomamente.

professionista a collaborare con il CSV o ad attivare specifici accordi/convenzioni con il CSV con costi e condizioni agevolate;

- e. sostegno o copertura degli oneri per artisti/musicisti in eventi organizzati dagli ETS (o anche per formatori/relatori in corsi organizzati dagli ETS): si raccomanda di valutare le modalità erogative di tali supporti per non incorrere nell'erogazione (diretta o indiretta) di denaro.

Al fine di mantenere l'accreditamento quale CSV, percepire risorse diverse dal FUN non può spiegare effetti negativi sull'erogazione dei servizi assicurati mediante il FUN.

Si tratta di una condizione implicita che emerge dalla normativa vigente: qualora, infatti, lo svolgimento di attività non finanziate dal FUN si risolvesse a detrimento dello svolgimento delle attività finanziate dal FUN (ad esempio, in termini di riduzione di efficacia o efficienza, di universalità, di integrazione, di *governance* dell'ente, ecc.), l'unico effetto che potrebbe determinarsi sarebbe l'attivazione di una valutazione dei requisiti per la permanenza dell'accreditamento.

L'ONC – ribadito quanto previsto dall'articolo 62, comma 12 del Codice e fermo restando il principio della contabilità separata – considera strategico che, nella formulazione della scelta di percepire risorse extra FUN, ogni CSV valuti e renda evidenti i potenziali effetti sull'erogazione dei servizi finanziati tramite il FUN, sia nel caso in cui le risorse diverse dal FUN siano destinate al finanziamento (integrativo) dei servizi ex articolo 63 del Codice – e in tal caso devono essere ben evidenziate, mediante contabilità separata, le entrate e le rispettive uscite della quota parte extra-FUN – sia nel caso in cui tali risorse non siano destinate al finanziamento di tali servizi.

2.2.6. Attività di CSVnet

Ai sensi dell'articolo 62, comma 7 del Codice, l'ONC «può destinare all'associazione dei CSV più rappresentativa sul territorio nazionale in ragione del numero di CSV ad essa aderenti una quota di tale finanziamento per la realizzazione di *servizi strumentali ai CSV* o di *attività di promozione del volontariato che possono più efficacemente compiersi su scala nazionale*».

Tale associazione ha avuto un riconoscimento normativo specifico ai fini della composizione del Consiglio nazionale del Terzo settore (art. 59, c. 1, lett. *d-bis*, CTS). Attualmente, è stato accertato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che tale associazione è CSVnet.

I presenti *Indirizzi strategici*, benché destinati in via primaria ai CSV, in quanto relativi alle attività «da perseguirsi attraverso le risorse del FUN» riguardano, in via secondaria, anche l'operato di CSVnet in base alle programmazioni annuali da presentare.

All'interno di quanto sancito dal Codice rispetto al tipo di azioni proprie dell'associazione dei CSV più rappresentativa sul territorio nazionale, l'ONC ritiene di fornire alcune indicazioni, non esaustive, ma a titolo esemplificativo, oltre la regola già menzionata nelle *Linee guida* degli anni precedenti, che riguarda i servizi di ricerca e documentazione (cfr. *supra*, § 2.2.4.):

a) servizi strumentali:

- attività di supporto e facilitazione: CSVnet supporta e facilita la trasmissione, diffusione e comprensione di quanto l'ONC delibera;
- attività di comunicazione: è opportuno che le attività di rilevanza nazionale o territoriale portate avanti da CSVnet trovino visibilità anche sui canali comunicativi dei singoli CSV;

- attività di monitoraggio: a partire dai sistemi informatici già in uso, è utile che siano utilizzate dai CSV piattaforme digitali comuni per la rilevazione di dati, con un'accessibilità reciproca, dei Centri stessi, di ONC/OTC;
 - attività di informazione: è opportuno che CSVnet, mediante supporti digitali, crei un unico spazio virtuale per i materiali utili al mondo del volontariato, cui consegue un'ottimizzazione dei costi e un'uniformità delle informazioni;
- b) attività di promozione del volontariato:
- CSVnet assume il ruolo di facilitatore nello scambio tra CSV di attività e progetti considerati validi e da esportare anche in altri territori;
 - CSVnet si fa promotore di iniziative comuni, a livello regionale e/o nazionale, coinvolgendo tutti gli ambiti territoriali dei Centri ai fini della promozione del volontariato; organizzando ad esempio eventi e campagne di comunicazione; database o mappe digitali tramite i quali far incontrare "domanda" e "offerta" in materia di volontariato.

2.3. Verifica e rendicontazione

2.3.1. Oggetto e finalità

L'ONC ritiene che rientri fra gli oggetti degli *Indirizzi strategici* anche un approfondimento in merito alle attività di verifica e rendicontazione dell'attività dei CSV.

Nell'operato dei CSV assume fondamentale importanza la parte relativa alla verifica e rendicontazione di quanto effettuato. È importante "cosa" è stato fatto e "come", nonché la modalità di "verifica" di ciò che è rendicontato, quindi il bilancio economico, il bilancio sociale e gli altri strumenti di rendicontazione descrivano, in modo coerente, la medesima realtà.

L'ONC e gli OTC si prefiggono di essere a supporto dei CSV nel raggiungimento di questi obiettivi, anche fornendo strumenti operativi uniformi e omogenei tra loro.

Il CTS torna più volte sulla rilevanza dei sistemi di monitoraggio e di rendicontazione delle attività dei CSV: in particolare, gli articoli 61 e 64 promuovono strumenti rendicontativi, di valutazione e di validazione delle rendicontazioni stesse.

L'ONC ritiene quindi strategico predisporre modelli di previsione e rendicontazione che i CSV sono tenuti ad osservare nella gestione delle risorse del FUN (art. 64, c. 5, lett. *l*), CTS); promuovere, altresì, l'adozione di strumenti di verifica della qualità dei servizi erogati dai CSV medesimi attraverso le risorse del FUN, valutandone gli esiti (art. 64, c. 5, lett. *o*), CTS).

2.3.2. Il sistema delle competenze in tema di monitoraggio e controllo

Preliminare risulta una ricostruzione del quadro normativo in tema di monitoraggio e controllo.

Le funzioni di monitoraggio e controllo sono affidate all'ONC a livello nazionale (art. 64, c. 1, CTS) e agli OTC a livello territoriale, «in conformità alle norme, ai principi e agli obiettivi del presente decreto [Codice del Terzo settore], alle disposizioni dello statuto e alle direttive dell'ONC» (art. 65, c. 1, CTS).

Gli OTC, privi di autonoma soggettività giuridica, attuano le loro funzioni con le risorse umane messe a disposizione dall'ONC.

In particolare, l'articolo 65, comma 7, lett. *d*) del *Codice* aggiunge che gli OTC «verificano la legittimità e la correttezza dell'attività dei CSV in relazione all'uso delle risorse del FUN, nonché la loro generale adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile, tenendo conto delle disposizioni del presente decreto [Codice del Terzo settore] e degli indirizzi generali strategici fissati dall'ONC».

Risulta così chiaro che gli *Indirizzi strategici*, accanto alle norme di legge, costituiscono un parametro di riferimento dell'attività di verifica e monitoraggio dei CSV svolta dagli OTC.

In tal senso, il ruolo degli OTC, coordinato dall'ONC, è valorizzato in almeno tre direzioni:

a) in sede di ammissione a finanziamento della programmazione dei CSV (così come previsto dall'art. 65, c. 7, lett. c), CTS), gli OTC svolgono un'attività di verifica *ex ante* sulla programmazione per quanto concerne il rispetto delle norme legislative, delle eventuali deliberazioni dell'ONC (e, specialmente, il rispetto dei modelli di previsione nella gestione delle risorse del FUN) e degli *Indirizzi strategici*. In applicazione dei principi di sussidiarietà, autonomia ed indipendenza dei CSV, la verifica degli OTC è svolta sulla programmazione in senso ampio ed è ispirata ad un principio di *leale collaborazione*.

In particolare, spetta all'OTC:

I. verificare che sia stata identificata da parte dei CSV una chiara modalità di rilevazione dei bisogni e di individuazione degli obiettivi strategici, e che gli esiti della stessa siano stati coerentemente trasfusi nella programmazione sottoposta a finanziamento;

II. verificare che i presenti *Indirizzi strategici* siano stati rispettati da parte dei CSV; in particolare, per quanto concerne l'attuazione dei principi di erogazione di cui all'articolo 63, comma 3 del *Codice*, l'OTC, in accordo con l'ONC, può formulare *raccomandazioni* o *condizioni* al fine di realizzare una migliore attuazione degli *Indirizzi strategici*, consentendo un sufficiente orizzonte temporale per la loro attuazione;

b) in sede di verifica *ex post* della «legittimità e correttezza dell'attività dei CSV in relazione all'uso delle risorse del FUN [...] tenendo conto delle disposizioni del presente decreto e degli indirizzi generali strategici fissati dall'ONC» (art. 65, c. 7, lett. d), CTS), l'OTC è chiamato a svolgere una verifica in concreto sia sul profilo di legittimità (controllo di legittimità), sia sul profilo di conformità, intesa come corrispondenza fra quanto programmato attraverso le risorse del FUN e quanto effettivamente realizzato mediante le stesse, valutando gli eventuali scostamenti dovuti a fattori non previsti o non prevedibili in sede di programmazione;

c) in sede di verifica della «generale adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile» dei CSV (art. 65, c. 7, lett. d), CTS), l'OTC, in raccordo con l'ONC, controlla che «le risorse del FUN siano amministrate all'interno di un contesto istituzionale pienamente rispondente al quadro normativo del Codice del Terzo settore» e, più in generale, in un contesto di «*generale adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile*».

In questo senso, l'attività dell'OTC si distingue dall'attività svolta dall'organo di controllo interno (art. 30, c. 6, CTS: si noti che il legislatore utilizza espressioni similari). Tale tipo di controllo dell'OTC, toccando direttamente l'autonomia statutaria, organizzativa e gestionale dell'ente nel suo complesso (e non solo con riferimento alle risorse del FUN), richiede un esercizio fortemente improntato al principio di sussidiarietà e al rispetto dell'autonomia ed indipendenza di ciascun CSV. Peraltro, la presenza nell'organo di controllo di un soggetto, che svolge funzioni di presidente, su nomina dell'OTC, costituisce un interessante punto di congiunzione fra le funzioni proprie dell'OTC e quelle dell'organo di controllo, in termini di confronto, scambio di informazioni e collaborazione.

L'attività di verifica e controllo svolta dagli OTC in sede di ammissione a finanziamento della programmazione ed *ex post* ha come parametri di riferimento le norme di legge, gli *Indirizzi strategici* e le direttive dell'ONC ed è esercitata sulla attività del CSV finanziata con il FUN.

L'attività di verifica sulla «generale adeguatezza organizzativa, amministrativa e contabile», che non si sovrappone a quanto spettante per legge all'organo di controllo interno del CSV, mira ad assicurare che le risorse del FUN siano amministrate all'interno di un contesto istituzionale pienamente rispondente al quadro normativo del Codice del Terzo settore per i CSV, nel rispetto dell'autonomia ed indipendenza di ciascun CSV.

L'ONC considera strategico che il rapporto fra OTC e CSV sia improntato a moduli di tipo collaborativo; per il conseguimento di tale obiettivo, entrambi i soggetti, ciascuno nell'ambito delle proprie attività e funzioni, cooperano al raggiungimento dell'obiettivo, in funzione di prevenzione dell'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 66 del Codice.

2.3.3. Controllo *in itinere* e rendicontazione finale

L'ONC e gli OTC sono, come noto, gli organismi preposti ad assicurare il controllo dei CSV in quanto enti che gestiscono una quota del finanziamento stabile del FUN.

Tali organismi attuano il controllo anzitutto mediante una verifica globale della documentazione, economica e sociale, inerente quindi non solo l'aspetto strettamente legato alle spese dei Centri, ma anche ad aspetti fiscali, societari e amministrativi dell'ente gestore del CSV.

La verifica è infatti correlata all'esigenza di certificare la corrispondenza della documentazione rendicontativa alle spese effettivamente sostenute dal CSV per le attività svolte e la coerenza con quanto ammesso a finanziamento dagli OTC.

Il sistema di controllo deve consentire quindi di monitorare ogni singola attività rendicontata, sia in termini di eventuali scostamenti sopraggiunti rispetto alle programmazioni presentate sia in merito alle risorse utilizzate, per verificare l'allineamento tra le intenzioni della progettazione e i risultati ottenuti e confrontare le attività programmate con quelle effettivamente realizzate e rendicontate.

Nell'ottica di salvaguardare la storia e gli obiettivi che, fino ad oggi, i Centri di servizio hanno raggiunto in tema di rendicontazione delle proprie attività, l'ONC ritiene di dover dare due tipi di indicazioni, relative a due momenti distinti della fase rendicontativa:

- I. verifica e controllo intermedio, inteso come stato di avanzamento della programmazione *in itinere*, da effettuarsi quindi intorno alla metà dell'anno;
- II. rendicontazione finale, intesa come redazione dei documenti di bilancio (economico e sociale), da effettuarsi generalmente entro la fine di giugno dell'anno successivo a quello di programmazione, integrati da altra documentazione richiesta dall'ONC.

L'attività rendicontativa dei Centri, *in itinere* e in fase finale, è volta rispettivamente a monitorare e a registrare le attività effettivamente svolte, sotto tutti i punti di vista: rispetto alla rispondenza del contenuto programmato, della modalità, delle tempistiche e degli aspetti economici, rilevando le modificazioni intercorse.

Il passaggio intermedio, di controllo *in itinere*, è, per l'ONC, per gli OTC e per i CSV stessi, necessario a causa del lasso di tempo che intercorre tra la fase di programmazione, generalmente svolta nell'autunno dell'anno X e la fase rendicontativa dell'anno $X+1$, che ha luogo intorno alla primavera dell'anno $X+2$, quindi, solitamente, non prima di diciotto mesi dal documento programmatico.

Tale arco di tempo prolungato non consente né all'organismo di controllo di tenere adeguata traccia delle attività che effettivamente si stanno svolgendo né al CSV di avere consapevolezza della propria strategia d'azione, rispetto sia a quanto ha attuato sia rispetto a quanto, nell'anno successivo, intende attuare.

L'ONC ritiene quindi necessario integrare il sistema rendicontativo mediante uno strumento di verifica intermedia, che consenta di monitorare le fasi attuative della programmazione, eventuali modifiche o aggiustamenti intercorsi, fornendo un'immagine aggiornata del CSV anche dal punto di vista della gestione dell'ente.

Tale strumento intermedio svolge inoltre una funzione utile al Centro stesso, che è in grado di soffermarsi su un primo rendiconto delle proprie azioni relative all'anno in corso: i mesi tra maggio e giugno rappresentano, infatti, un momento cruciale per la vita progettuale dei CSV, che sono chiamati a redigere i bilanci, economico e sociale, dell'anno precedente; la riflessione sull'anno in corso rende quindi più agevole il collegamento con la successiva fase di analisi dei bisogni per la nuova programmazione.

Per quanto riguarda gli strumenti di rendicontazione finale, oltre i bilanci economico e sociale, l'ONC ritiene di fornire modelli unificati che, da un lato, consentano ai Centri di registrare, in maniera uniforme, le attività realizzate anche rispetto alla documentazione utilizzata nelle altre fasi (analisi dei bisogni, programmazione, controllo *in itinere*) e che, dall'altro, favoriscano il confronto dei risultati, da parte dell'ONC e degli OTC, evidenziando prontamente eventuali aree di intervento.

PARTE III – Considerazioni conclusive

Conclusioni

I presenti *Indirizzi strategici generali triennali* mirano a offrire alcuni elementi fondamentali di orientamento al sistema dei CSV. Essi potranno essere aggiornati ed integrati nel corso della loro applicazione graduale. L'ONC è a disposizione di CSVnet e dei CSV al fine di precisare eventuali questioni ed offrire approfondimenti (ad esempio, attraverso FAQ, incontri di approfondimento, condivisione di scelte, ecc.). Si tratta, per tutti gli attori del sistema, di una *prima esperienza*, e come tale deve essere guardata. Essa ha un elevato grado di *sperimentalità*.

Proprio in quanto documento di *Indirizzi*, esso intende "accompagnare" i Centri, valorizzando le scelte che essi storicamente hanno compiuto e incentivando il cambiamento nella prospettiva delineata dalla riforma. L'ottica, quindi, non è quella del *precetto-sanzione*, bensì quella di delineare uno scenario condiviso, lasciando poi ai singoli enti, e al sistema dei CSV nel complesso, la scelta sui *mezzi* più adeguati da mettere in campo.

L'intenzione è stata quella di accompagnare questo primo quinquennio dall'entrata in vigore della riforma del Terzo settore con un documento di *bilancio* delle riflessioni svolte, in grado di costituire il fondamento per lo sviluppo futuro del sistema.

Gli *Indirizzi strategici*, nella loro proiezione triennale, devono essere letti in connessione con la programmazione triennale delle risorse. È infatti evidente che l'attuazione di quanto previsto negli *Indirizzi strategici* presenti significative connessioni con la decisione sull'«ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV» (art. 62, c. 7, CTS). Tale decisione è legata – per espressa previsione di legge – al *quantum* di risorse disponibili nelle FOB, al fabbisogno storico, così come alle *mutate esigenze di promozione del volontariato negli enti del Terzo settore*.

Gli *Indirizzi strategici* devono quindi aiutare il sistema dei CSV a far emergere principalmente quest'ultimo aspetto – le mutate esigenze di promozione del volontariato negli ETS – mentre la decisione sull'ammontare del finanziamento aiuta a dare maggiore concretezza agli *Indirizzi* (ad esempio, in sede di applicazione dei principi di integrazione, di universalità, ecc.).

Si tratta di una dinamica circolare che, a cadenza triennale, consente all'ONC – quale punto di congiunzione fra tutti gli attori del sistema – di assicurare un equilibrato sviluppo del sistema a supporto del volontariato italiano.