

Linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione nei rapporti collaborativi con il terzo settore ex artt. 55 e 56 del Codice terzo settore

1. PREMESSA

Le presenti linee guida si pongono quale strumento operativo dell'Amministrazione comunale da applicare in conformità con la normativa vigente e in particolare con quanto disposto e richiamato dalle seguenti fonti:

- artt. 55, 56 e 93 c. 4 del D.lgs. n. 117/2017 (Codice terzo settore);
- "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lgs. n.117/2017", adottate con Decreto n. 72 del 31.3.2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- "Regolamento comunale per la disciplina dei rapporti col terzo settore", adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 61 del 7.11.2022 (d'ora in avanti anche solo "Regolamento");

L'applicazione delle linee guida trova dunque attuazione in relazione a spese sostenute:

- per "attività di interesse generale" ai sensi dell'art. 5 CTS, in conformità con quanto previsto dall'art. 3 del Regolamento comunale;
- da "enti del terzo settore" ai sensi dell'art. 4 CTS, in conformità con quanto previsto dall'art. 4 del Regolamento comunale;
- a valere su risorse trasferite dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990.

Dal punto di vista procedimentale, le linee guida in oggetto si applicano pertanto a:

- co-progettazioni ex art. 55 CTS (art. 12 del Regolamento);
- convenzioni ex art. 56 CTS (art. 16 del Regolamento);

Le linee guida in oggetto non si applicano:

- ai procedimenti di co-progettazione che esitano in un sistema di accreditamento locale (art. 14 del Regolamento), laddove l'Amministrazione sostiene economicamente la realizzazione di attività di interesse generale da parte degli ETS mediante riconoscimento di risorse a titolo di corrispettivo;
- ai procedimenti di co-programmazione (art. 9 del Regolamento), i quali - in natura della ratio e della finalità cui sono preordinati - non prevedono in via ordinaria la definizione di un budget di spesa oggetto di rendicontazione;
- in caso di disposizioni specifiche adottate da altra pubblica amministrazione che eroga il finanziamento utilizzato dal Comune di Brescia a copertura delle spese da rendicontare (art. 5, c. 5 del Regolamento). Qualora tali finanziamenti coprano

solo parzialmente il budget di spesa e le relative modalità di rendicontazione siano più onerose per gli ETS partner, le presenti linee guida si applicheranno per la parte residuale del budget non coperta da tali finanziamenti.

2. MONITORAGGIO COSTANTE DELL'ATTIVITÀ

La rendicontazione della spesa e la verifica della stessa presuppone un monitoraggio costante delle attività.

Gli strumenti di monitoraggio da attivare - secondo quanto previsto nell'avviso, in relazione alla natura del procedimento, alla provenienza delle risorse, nonché alla durata del rapporto - e quindi da verbalizzare e conservare agli atti del procedimento, sono:

- riunioni del tavolo di coprogettazione, da convocare secondo la periodicità predeterminata in fase di avvio del procedimento (almeno due all'anno) e/o comunque in caso di necessità;
- relazioni scritte o schede sintetiche sull'andamento dell'attività;
- indicatori qualitativi e quantitativi di risultato, con relativi target parziali e finali da raggiungere, da predeterminare in fase di avvio e tracciare in fase di realizzazione;
- cronoprogramma;
- sopralluoghi, congiunti o senza preavviso;
- questionari di soddisfazione, rivolti sia all'utenza finale che al personale degli ETS, somministrati sia dall'Amministrazione che dall'ETS partner.

Il monitoraggio viene inoltre garantito con le seguenti modalità:

- verifica sulla pubblicazione online dei contributi percepiti ai sensi dell'art. 12 della L. n. 241/1990 con le modalità di cui all'art. 1, commi 125-129, L. 124/2017 e s.m.i.. L'ETS in fase di rendicontazione, dovrà trasmettere link dell'avvenuta pubblicazione;
- previa condivisione, tra ETS e settori competenti, della documentazione da diffondere all'esterno per pubblicizzare l'attività, per verificare il corretto utilizzo del logo del Comune in aggiunta a quello dell'ETS e in ogni caso per garantire la trasparenza sul sostegno economico fornito dall'Amministrazione Comunale all'attività.

3. RENDICONTAZIONE DELLA SPESA: REGOLE GENERALI

Come previsto dalla normativa citata in premessa, e dalla giurisprudenza amministrativa e contabile in tema di trasferimento di contributi, la rendicontazione delle spese dovrà essere analitica ed inerente alle attività svolte, tale da consentire all'Amministrazione di controllare il corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali, nonché degli eventuali beni pubblici messi a disposizione.

Sono pertanto ammissibili le spese:

- a) effettive, ossia realmente sostenute e chiaramente riferibili al progetto;
- b) coerenti con il piano economico-finanziario approvato, salvo rimodulazione interna concordata tra le parti e verbalizzata nei tavoli di co-progettazione;
- c) pertinenti con l'attività progettuale;
- d) temporalmente riferibili alla durata del progetto, ossia sostenute nel periodo di riferimento (e già quietanzate);
- e) comprovabili attraverso idonea documentazione;
- f) non eccedenti le entrate, salvo integrazioni al budget previamente concordate con l'Amministrazione, alle condizioni previste dall'avviso. Il contributo riconosciuto dal Comune non potrà in ogni caso determinare un attivo a favore del partner, dovendosi sempre evidenziare nelle rendicontazioni eventuali ulteriori entrate a sostegno delle azioni progettuali, anche successive all'avvio della coprogettazione, tenuto conto del cd "divieto di doppio finanziamento", come descritto dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 33 del 31.12.2021 (ferma restando la possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento e l'obbligo, in tal caso, di dichiarare tale entrata al Comune). Qualora l'ente, per le attività oggetto di contributo, risulti già assegnatario di contributi/vantaggi economici di qualunque natura, l'importo del contributo erogabile dal Comune di Brescia verrà proporzionalmente ridotto;
- g) coerenti con la normativa speciale di riferimento;
- h) tracciabili, quindi contenenti il richiamo al CIG comunicato dal Comune (e al CUP), secondo la disciplina speciale di riferimento. In particolare, quanto al rispetto degli obblighi di tracciabilità ai soli fini di trasparenza, si richiamano le interpretazioni fornite da ANAC sul concetto di "filiera" e "sub-fornitori" soggetti all'obbligo di richiamo del CIG nelle fatture emesse all'ETS partner;

Per tutte le spese l'importo rendicontabile è al netto dell'IVA se l'ETS dichiara di poterla detrarre, ovvero al lordo se tale costo non è detraibile.

È in ogni caso facoltà dell'amministrazione:

- chiedere chiarimenti e documentazione integrativa;
- non ammettere a contributo le spese che non appaiano necessarie o giustificabili in relazione alla realizzazione del progetto.

In caso sia valutata la non ammissibilità delle spese rendicontate, il Comune darà tempestivo avviso all'ETS con un termine per presentare eventuali osservazioni.

In caso di realizzazione parziale delle attività o rendicontazione di spese inferiori a quelle preventivate, il contributo sarà proporzionalmente ridotto.

Modalità di trasferimento, gestione acconti e saldi:

Salvo quanto previsto nell'avviso, il trasferimento delle risorse potrà avvenire su base annuale:

- tramite acconti, secondo tempistiche e percentuali previste dall'avviso, anche in anticipo alla stipula della convenzione;
- a saldo, entro 60 giorni dalla trasmissione della rendicontazione, salvo richieste di chiarimenti/integrazioni.

Validazione del prospetto spese nelle coprogettazioni:

Il tavolo di coprogettazione, oltre a monitorare l'effettiva realizzazione delle attività, ha il compito di validare il prospetto spese complessivo del periodo di riferimento, delegando la verifica di ammissibilità sul dettaglio delle singole spese rendicontate al successivo controllo da parte del personale di settore incaricato. Salvo diversa previsione negli atti del procedimento, la rendicontazione e relativa verifica avverrà quindi indicativamente una volta all'anno, alla chiusura dell'anno solare di riferimento, purché - in caso di progetti pluriennali - siano trascorsi almeno 6 mesi dalla data di avvio delle attività.

4. RENDICONTAZIONE DELLA SPESA NELLE CO-PROGETTAZIONI EX ART. 55 CTS

Il trasferimento delle risorse all'ETS ha natura di contributo ai sensi dell'art. 12 della L. 241/90 e il budget della coprogettazione, trasferito tramite acconti e saldi con le modalità definite dall'avviso, non ha natura sinallagmatica bensì è diretto a sostenere il progetto o servizio, ed è da intendersi quale trasferimento al lordo di ogni onere.

Focus: Spese sostenute a titolo di cofinanziamento e spese sostenute utilizzando altre entrate previste nel piano finanziario (es. quote compartecipazione utenti servizio, canoni utilizzo immobili, etc.)

Gli ETS devono rendicontare tali spese secondo modalità analoghe a quelle previste per le spese a valere sul contributo messo a disposizione dell'Amministrazione comunale.

La documentazione giustificativa dovrà essere prodotta solo in caso di espressa richiesta da parte dell'Amministrazione, in caso di verifiche a campione.

Focus: Spese sostenute in virtù di entrate inizialmente non previste nel piano finanziario, derivanti da altre PP.AA. o da altre fonti:

Gli ETS devono dichiarare le entrate effettivamente raccolte, nel primo tavolo di coprogettazione utile.

La rendicontazione al Comune dovrà essere fatta solo se l'onere rendicontativo non sia già richiesto dall'ente erogatore del finanziamento aggiuntivo.

Focus: Quota premiale ex art. 12 c. 2, lett. a) del Regolamento:

Qualora l'avviso abbia previsto tale possibilità, e pertanto l'Amministrazione debba riconoscere la quota premiale all'ETS:

- le relative entrate raccolte dall'ETS investite nel progetto dovranno essere comunicate nel primo tavolo di coprogettazione utile;
- il trasferimento della quota premiale avverrà con il saldo finale del progetto.

4.1. Documentazione che l'ETS deve trasmettere all'Amministrazione:

Nel rispetto delle modalità e delle scadenze definite in fase di avvio o eventualmente modificate in fase di realizzazione, per ottenere la liquidazione del contributo, l'ETS (capofila, se sussiste una forma associata) dovrà quindi trasmettere all'Amministrazione procedente - via pec, in formato pdf/A - la seguente documentazione, in forma di dichiarazione ex art. 47 D.P.R. n. 445/2000 firmata dal rappresentante legale (senza carta d'identità se firmata digitalmente):

- 1) richiesta di contributo in acconto o saldo con dichiarazione ex art. 47 D.P.R. n. 445/2000 relativa al regime fiscale e applicabilità della ritenuta fiscale al 4% prevista dall'art. 28, c. 2, d.p.r. N. 600/1973, con indicazione delle informazioni richieste per la tracciabilità ex art. 3 c. 7 della legge n. 136/2010 (v. modello allegato);
- 2) prospetto complessivo dello stato di avanzamento della spesa da validare nel tavolo di coprogettazione (v. modello allegato);
- 3) dettaglio spese di personale, come di seguito precisato (v. modello allegato);
- 4) dettaglio spese per l'acquisto di lavori, beni e servizi, come di seguito precisato (v. modello allegato);
- 5) dettaglio spese generali, come di seguito precisato (v. modello allegato);

Documentazione eventuale, se prevista dall'avviso o dal progetto condiviso:

- 6) relazione sullo stato di avanzamento delle attività, da condividere nel tavolo di coprogettazione;
- 7) relazione sul raggiungimento di obiettivi, target, indicatori ovvero risultati attesi;
- 8) esiti della valutazione di impatto.

La documentazione giustificativa delle spese dovrà essere richiamata nella rendicontazione e conservata dall'ETS, che la metterà a disposizione dell'Amministrazione in caso di richiesta, per controlli a campione.

4.1.A) DETTAGLIO "SPESE DI PERSONALE":

Elenco esemplificativo macro-voci di spesa:

- costo personale interno (distinguere per tipologia / profilo professionale)
- costo personale esterno (distinguere per tipologia / profilo professionale)
- valorizzazione personale volontario (solo a cofinanziamento);

- rimborso spese e assicurazione volontari;
- costi di missione.

Nella rendicontazione l'ETS dovrà precisare:

- a) per il personale contrattualizzato direttamente coinvolto nella realizzazione del progetto, compreso il personale amministrativo impiegato nell'attività di rendicontazione e i responsabili o rappresentanti dell'ente che svolgano un ruolo attivo nel procedimento, un elenco con:
 - nominativo;
 - profilo professionale;
 - se interno o esterno all'ETS partner;
 - costo orario di riferimento sulla base del CCNL applicabile, comprensivo o meno dei costi generali così come disciplinato dall'avviso pubblico;
 - numero di ore reali svolte su base mensile (per la quota parte riferibile all'attività progettuale);
 - eventuali spese vive sostenute per missioni, riferite al singolo operatore con sintetica descrizione di data o periodo di riferimento, finalità, importo;
 - eventuali rimborsi chilometrici riferiti all'operatore;
- b) per il personale volontario, elenco che indichi:
 - nominativi;
 - costo figurativo (se indicato tra le voci di cofinanziamento): inteso come importo corrispondente alla valorizzazione del loro apporto, determinato sulla base della retribuzione oraria lorda prevista per una corrispondente qualifica dei contratti collettivi nazionali o comunque la retribuzione che si sarebbe dovuta corrispondere ad un lavoratore per la medesima attività, per il numero di ore prestate, come previsto dal D.M. n. 72/2021;
 - importo complessivo dei relativi rimborsi spese;
 - estremi dell'assicurazione;
 - costo assicurativo;
- c) attestazione di essere in regola con il versamento di contributi INPS-INAIL e ritenute fiscali;
- d) elenco della documentazione giustificativa conservata per eventuali controlli.

Documentazione giustificativa da conservare e da mettere a disposizione dell'Amministrazione, su richiesta, e in caso di controllo a campione:

- contratto di lavoro e busta paga (se interno) o contratto di prestazione d'opera professionale/lettera d'incarico/ordine di servizio (o documento analogo) e fattura/ nota di pagamento (se esterno) per ciascun soggetto indicato nell'autodichiarazione;
- ricevuta di pagamento (bonifico/assegno non trasferibile o ordine di pagamento quietanzato con timbro istituto bancario o risultante dalla documentazione bancaria);

- per eventuali volontari: registro dei volontari vidimato e copia del certificato di polizza assicurativa;
- per eventuali spese di missione: ricevuta di pagamento o altro documento giustificativo (ad esempio modello interno dell'ente utilizzato per tali spese/cedolino da cui risulti la spesa sostenuta per la missione);
- per eventuali rimborsi chilometrici: idonea documentazione giustificativa;
- Curriculum Vitae datato e sottoscritto o documentazione attestante il possesso di eventuale qualifica richiesta come requisito dall'avviso di coprogettazione;

Per controllo successivo sulla documentazione giustificativa, in caso di richiesta dell'Amministrazione, gli ETS si impegnano a condividere le informazioni pertinenti tracciate nel sistema gestionale HR in uso all'ente per consentire il controllo sulle presenze effettive del personale rendicontato.

4.1.B) DETTAGLIO "SPESE PER L'ACQUISTO DI LAVORI, BENI E SERVIZI"
Elenco esemplificativo macro-voci di spesa:

- materiali di consumo;
- attrezzature;
- interventi di manutenzione e/o edili, impiantistici e/o di messa in sicurezza di luoghi;
- telefonia/internet per operatori;
- servizio di pulizia;
- formazione del personale;
- promozione e pubblicizzazione del progetto;
- valutazione impatto sociale;

Nella rendicontazione l'ETS dovrà precisare:

- a) il criterio con cui sono stati individuati i fornitori, e cioè le modalità o la motivazione della scelta, con eventuale rinvio ai documenti interni dell'ETS che regolano la condotta sulle procedure di acquisto (a titolo esemplificativo: eventuali regole o istruzioni specifiche per affidamenti sopra una certa soglia), attestando in ogni caso il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica nel processo di selezione del fornitore;
- b) l'idoneità dei fornitori, ossia il possesso dei requisiti di qualificazione necessari a realizzare il lavoro, fornire il bene o il servizio, ove rilevanti e necessari;
- c) elenco delle spese, con indicazione di: oggetto/tipologia; numero di beni acquistati, se plurimo; fornitore; data di acquisto; dati identificativi fattura; eventuale costo unitario; importo complessivo; pagato/da pagare;

d) elenco della documentazione giustificativa conservata per eventuali controlli.

Documentazione giustificativa da conservare e da mettere a disposizione dell'Amministrazione, su richiesta, in caso di controllo a campione:

- eventuali preventivi o altra documentazione dimostrativa del rispetto dei principi sopra indicati;
- ordine d'acquisto / contratto di acquisto (ovvero di leasing o altre tipologie contrattuali), contratti d'appalto;
- fattura;
- ricevuta di pagamento (bonifico o mandato di pagamento quietanzato con timbro istituto bancario);

Condizioni di ammissibilità specifiche:

- i lavori, beni e servizi rendicontati devono avere diretta rilevanza sull'oggetto principale dell'attività progettuale, e le relative somme devono essere previste nel piano economico-finanziario. Qualora le risorse rendicontate siano solo parzialmente impiegate nell'attività progettuale, nella dichiarazione resa dall'ETS si dovrà dar conto della quota parte imputabile al progetto, sul valore complessivo sostenuto dall'ETS per l'acquisto;
- l'individuazione del fornitore, anche nella forma di elenco dei fornitori abitualmente utilizzati dall'ETS, viene previamente comunicata all'Amministrazione;
- non è ammissibile una spesa fatturata da un ETS ad un altro, se entrambi facenti parte della partnership o se presenti in una partnership non selezionata per la specifica procedura.

4.1.C) DETTAGLIO "SPESE GENERALI"

Elenco esemplificativo macro-voci di spesa:

- costi di gestione dell'immobile sede dell'ETS (locazione, utenze, pulizie, sicurezza etc.);
- costi assicurativi e oneri fiscali necessari per il funzionamento dell'ETS;
- servizi contabili/fiscali e legati alla sicurezza del personale;
- canoni, tasse o imposte comunali;
- spese registrazione convenzione o stipula fidejussione;
- contributi/sussidi/premi a utenti finali del servizio/attività;
- costi di direzione non già rendicontate come "spese personale" o "acquisto servizi";
- spese per servizi non già rendicontate come "spese personale" o "acquisto servizi";
- spese ricorrenti, quote di beni durevoli nonché altri costi variabili, fissi e durevoli indirettamente rilevanti nell'esecuzione del progetto, ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 201/2022;

Nella rendicontazione l'ETS dovrà precisare:

- a) elenco degli oneri;
- b) elenco della documentazione giustificativa conservata per eventuali controlli.

Documentazione giustificativa da conservare e da mettere a disposizione dell'Amministrazione, su richiesta, in caso di controllo a campione:

- documentazione contabile probatoria da cui sia desumibile il pagamento degli oneri elencati nell'autodichiarazione, anche se attestati con riferimento al costo complessivo.

Condizioni di ammissibilità specifiche:

- non eccedenti l'eventuale quota di budget definita dall'avviso pubblico o definita nel piano finanziario definitivo, come previsto dall'art. 12 del Regolamento;
- la spesa dev'essere rendicontata "pro-quota", secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, se riferibile a costi di struttura dell'ETS che hanno rilevanza solo parziale sulla coprogettazione;

5. RENDICONTAZIONE DELLA SPESA NELLE CONVENZIONI EX ART. 56 CTS

Il trasferimento delle risorse all'ETS ha natura di rimborso spese (da intendersi al lordo di ogni onere), trasferito tramite acconti e saldi entro il valore massimo e con le modalità definite dall'avviso.

L'ETS trasmetterà un elenco delle spese con i costi sostenuti a piè di lista.

La relativa documentazione giustificativa dovrà essere condivisa con il Comune su supporto informatico per consentire i controlli, contestualmente alla trasmissione dell'elenco spese.

Elenco spese obbligatorie ammissibili al rimborso:

- oneri relativi alla copertura assicurativa dei volontari, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 117/2017, nonché dei collaboratori e dipendenti impiegati per le attività oggetto del presente atto contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato nonché per la responsabilità civile;

Elenco esemplificativo spese eventuali ammissibili al rimborso:

- personale dipendente e/o collaboratori, anche con funzioni di coordinamento, purché sia garantita la prevalente attività dei volontari nei termini indicati dagli artt. 33 e 36 del d.lgs. n. 117/2017;
- materiali di consumo;
- formazione dei volontari;
- prodotti per l'igiene, DPI, disinfettanti;
- gestione degli spazi;

- trasporti (es. costi di carburante, parcheggio, etc.);
- spese generali: limitatamente alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione

Elenco spese non ammissibili al rimborso:

- qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili
- valorizzazione del lavoro volontario (v. art. 33 c. 3 del d.lgs. n. 117/2017);
- spese di rappresentanza e di mera liberalità.