

25 Feb 2020

Terzo settore, convenzioni con clausole dettagliate su attività, soggetti coinvolti e rimborso spese

di Alberto Barbiero

Le convenzioni con le associazioni di volontariato e di promozione sociale devono contenere una serie di clausole dettagliate sullo sviluppo delle attività e sui soggetti che le realizzano, nonché una chiara ed esplicita configurazione del sistema di rimborso delle spese effettuate.

Il frequente ricorso, da parte delle amministrazioni locali, alle procedure riservate disciplinate dall'articolo 56 del Dlgs 117/2017 rende necessaria una particolare focalizzazione sui contenuti essenziali degli atti pattizi regolatori del rapporto con gli organismi realizzatori delle attività o dei servizi sociali di interesse generale.

Il quadro descrittivo deve esplicitare la coerenza delle attività oggetto della convenzione con i parametri di riferimento contenuti nel Dlgs 117/2017, nonché i processi di realizzazione delle stesse. In questo quadro descrittivo le convenzioni devono riportare disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività affidate, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti e (se previsti dalla normativa nazionale o regionale) degli standard organizzativi e strutturali di legge.

Il comma 4 dell'articolo 56 individua come elementi essenziali del rapporto convenzionale anche la durata, che deve essere ponderata da ogni amministrazione in funzione degli obiettivi e dell'articolazione funzionale delle attività affidate.

Le convenzioni devono dettagliare anche il contenuto e le modalità dell'intervento dei volontari, in ragione della particolare caratterizzazione (in prospettiva solidaristica e di attuazione del principio di sussidiarietà) dell'iniziativa o del servizio sociale.

La specificazione del numero e dell'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate comporta l'esplicitazione del dimensionamento dell'apporto sia dei volontari sia dei dipendenti dell'associazione eventualmente impiegati nelle attività, resa necessaria dal principio stabilito dall'articolo 33 del Dlgs 117/2017. La disposizione sancisce il principio per cui il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari: il rapporto deve essere calcolato non con riferimento al personale impiegato nella singola convenzione (o nella singola attività oggetto di affidamento), bensì con riguardo alla complessiva attività svolta dall'associazione.

La combinazione tra risorse umane con differente configurazione di rapporto determina l'obbligo di specificazione nella convenzione delle modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici.

L'intervento dei volontari richiede l'indicazione delle coperture assicurative (previste dall'articolo 18 del codice del terzo settore), i cui oneri devono rientrare necessariamente del quadro descrittivo dei rapporti finanziari, riguardanti le spese da ammettere a rimborso.

Il sistema di remunerazione è vincolato dal dato normativo, in quanto il comma 2 dello stesso articolo 56 stabilisce che le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate.

Le amministrazioni devono impostare le clausole descrittive delle modalità di rimborso nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

Conseguentemente, la percentuale più rilevante della componente finanziaria complessivamente destinata alla convenzione deve essere ricondotta al ristoro delle spese effettive, mentre il rimborso delle spese generali afferenti per quota alle attività oggetto della convenzione dovrà essere regolato da un sistema di attribuzione facilmente verificabile. In questo modo possono essere garantite uniformi condizioni di trasparenza sul versante delle spese di gestione, da rendicontare analiticamente a valle e senza alcun automatismo a monte.

La rilevanza per le amministrazioni del rapporto con gli organismi di volontariato e con le associazioni di promozione sociale è dimostrata anche dall'inclusione negli elementi necessari delle convenzioni di clausole che devono disciplinare le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti e le modalità di risoluzione del rapporto (a fronte di gravi criticità che ne impediscano la prosecuzione).