

LA VALIDAZIONE DEI PEF: il possibile ruolo dell'Organo di Revisione

Dott.ssa Cristina Zandonini
(ANCREL)

Milano, 15 settembre 2020

Normativa di riferimento

- **Deliberazione ARERA n. 443/2019** Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021
- **Deliberazione ARERA n. 444/2019** Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati
- **Deliberazione ARERA n. 57/2020** Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'ente territorialmente competente
- **Deliberazione ARERA n. 102/2020** Richiesta di informazioni per l'adozione di provvedimenti urgenti nel settore di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da COVID-19

Deliberazione AREGA 443/2019

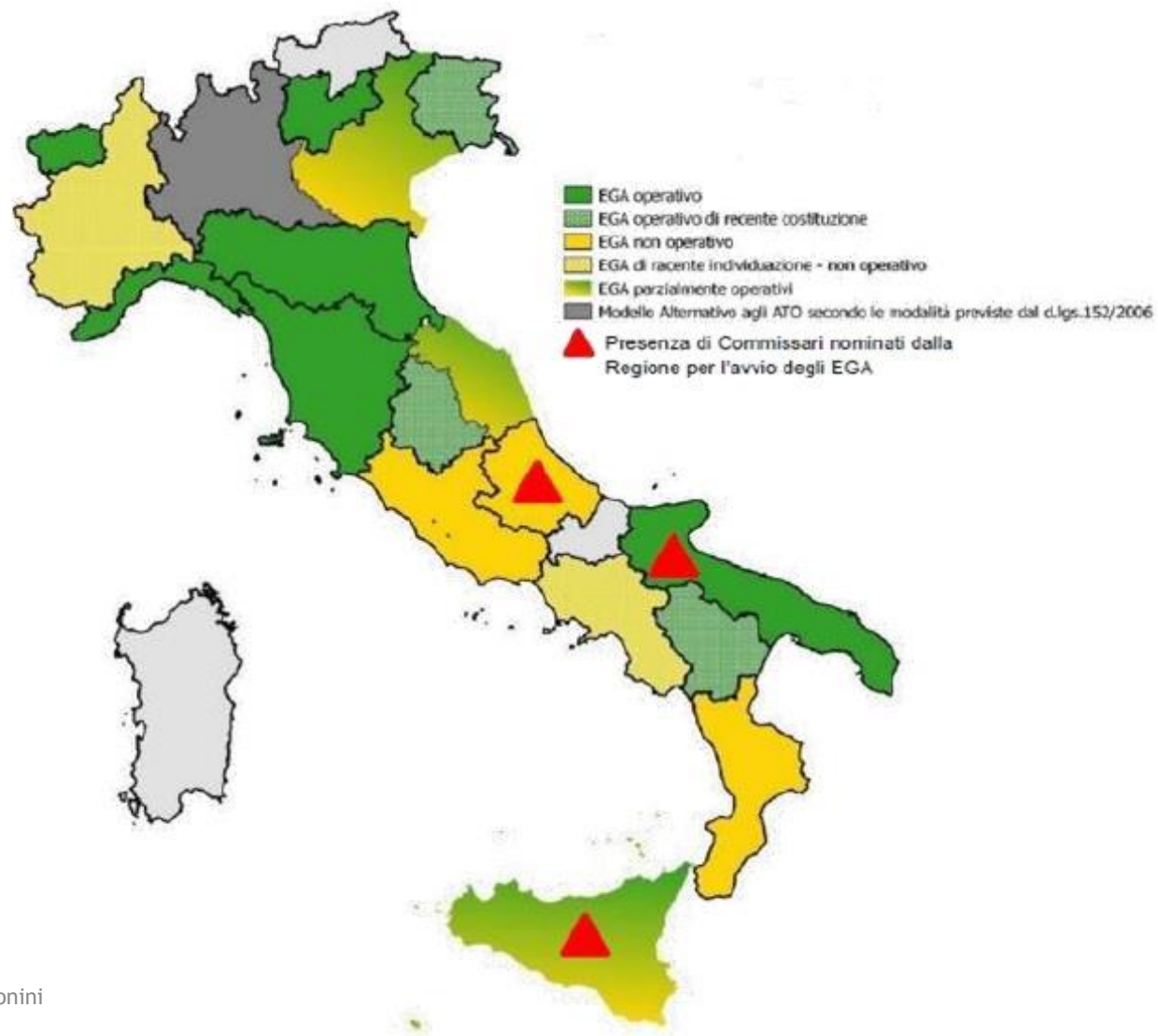
Con la deliberazione 443/2019 - tra le varie disposizioni ed elementi di novità - AREGA prevede che i PEF 2020 siano predisposti secondo i costi efficienti e stabilisce un preciso percorso di approvazione:

- Proposta del gestore/i (pef grezzo)
- Validazione del PEF da parte dell'Ente territorialmente competente (ETC)
- Approvazione del PEF da parte di AREGA

Deliberazione AREGA 443/2019

ETC = Ente territorialmente competente è l'Ente di governo dell'Ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente (COMUNI)

Il contesto italiano



Le declinazioni dell'ETC

ETC → EGATO = l'Ente di governo dell'Ambito
(se costituito e operativo)

Regione o Provincia autonoma

Altri Enti Competenti secondo la normativa vigente
(COMUNI)

→ Soggetto pubblico

→ è il soggetto preposto alla validazione del PEF

→ deve presentare adeguati profili di terzietà
rispetto all'attività gestionale

Deliberazione AREGA 57/2019

1.2 Laddove l'Ente territorialmente competente risulti identificabile con il gestore, la **procedura di validazione** di cui al comma 6.3 del provvedimento da ultimo citato può essere svolta da un **soggetto**, che può essere inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'**Ente medesimo** o identificabile in **un'altra amministrazione territoriale**, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, al fine di evitare sovrapposizioni tra chi è investito della responsabilità di dichiarare la veridicità dei dati da considerare, ossia il responsabile dell'attività gestionale, e chi è chiamato a validarli.

Deliberazione ARERA 57/2019

Nel caso in cui l'Ente territorialmente competente documenti di trovarsi nelle condizioni di non ricevere adeguata collaborazione da altre amministrazioni per lo svolgimento dell'attività di validazione, ne dà comunicazione all'Autorità nell'ambito della trasmissione degli atti di competenza.

Le declinazioni dell'ETC

Se ETC = GESTORE (Comune = Gestore)

La **procedura di validazione** può essere svolta da un **soggetto**, che può essere inteso come una una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'**Ente medesimo** o identificabile in **un'altra amministrazione territoriale**, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale

In concreto

Si profilano 3 ipotesi:

1. Validazione svolta internamente all'Ente quando vi è una specifica struttura o un'unità organizzativa, distinta rispetto a quella che assolve le funzioni gestionali del servizio. **Soluzione non praticabile** nei piccoli e medi comuni privi di un'adeguata struttura.
2. Validazione svolta da altra Amministrazione territoriale: non sussistendo un obbligo cogente non è automaticamente percorribile ma **richiede accordi e intese**.
3. In assenza di adeguata collaborazione da altre amministrazioni per lo svolgimento dell'attività di validazione, l'Ente ne dà comunicazione ad ARERA nell'ambito della trasmissione del PEF. **Ipotesi di EVITARE.**



Si riscontrano delle oggettive criticità soprattutto per i piccoli e medi Comuni

Quali soluzioni alle oggettive criticità ?

CRITICITA' → Anci Lombardia - in ragione della peculiarità del contesto (mancata costituzione degli Ato - comuni gestori - comuni medio piccoli) - propone di individuare l'ORGANO DI REVISIONE come soggetto VALIDATORE peraltro senza nessuna remunerazione aggiuntiva (organo di revisione = specifica struttura o unità organizzativa dell'ente e soggetto dotato di profili di terziarietà rispetto all'attività gestionale - parere dell'organo di revisione equiparato alla validazione del PEF)

CRITICITA' → Riscontro positivo fornito da ARERA

Organo di Revisione e Validazione

- L'attività di validazione non rientra tra i compiti attribuiti dall'ordinamento all'Organo di Revisione.
- L'Organo di Revisione è tenuto - ai sensi dell'art. 239 del TUEL - ad esprimere un parere sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria e bilancio di previsione (e relativi allegati), con un espresso motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti

(Il giudizio su coerenza interna ed esterna, attendibilità e congruità delle previsioni di bilancio - verifica accertabilità ed esigibilità delle previsioni di entrata, congruità e compatibilità della previsione di spesa sulla base di previsioni di legge, contratti e decisioni assunte che producono effetti sul periodo del bilancio autorizzato)

Organo di Revisione e Validazione

- L'Organo di Revisione - nell'ambito dei propri controlli - verificherà il rispetto della procedura prevista da ARERA in sede di adozione del PEF (e quindi anche la sua validazione), oltre che la coerenza delle previsioni del PEF con i dati contabili del bilancio, l'attendibilità della previsione di entrata, la congruità della spesa, etc.
- L'Organo di Revisione è quindi tenuto a fornire un PARERE che non può essere equiparato all'attività di validazione prevista dalle deliberazioni di ARERA come di seguito evidenziato.

Organo di Revisione e Validazione

Deliberazione 443/2019

(art. 6 comma 3 definizione della procedura di validazione)

6.3 La procedura di validazione consiste nella verifica della **completezza**, della **coerenza** e della **congruità** dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del piano economico finanziario e viene svolta dall'Ente territorialmente competente o da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore.

6.4 Sulla base della normativa vigente, l'Ente territorialmente competente **assume le pertinenti determinazioni** e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano economico finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, in coerenza con gli obiettivi definiti.

MTR (art. 19 specifica in cosa consiste la verifica)

19.1 Il PEF è sottoposto a verifica da parte dell'Ente territorialmente competente nell'ambito del procedimento di approvazione. La verifica concerne almeno:

- a) **la coerenza degli elementi di costo** riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori;
- b) **il rispetto della metodologia** prevista dal presente provvedimento per la determinazione dei costi riconosciuti;
- c) **il rispetto dell'equilibrio economico finanziario** del gestore.

L'attività di validazione

L'attività di validazione richiede pertanto **una complessa e specifica istruttoria** che - ad oggi - non rientra e non può essere equiparata alla tipologia di controlli che l'Organo di Revisione è tenuto ad effettuare nell'ambito dell'espressione dei propri motivati giudizi di congruità, di coerenza e attendibilità contabile.

L'attività di validazione

Cosa presuppone l'attività di validazione del PEF
(a titolo esemplificativo e non esaustivo)

- **Contenuti minimi del PEF - Art. 18.2 MTR:**
 - programma e piano finanziario degli investimenti
 - specifica dei beni, delle strutture e dei servizi ed eventuale ricorso a beni di terzi
 - relazione risorse finanziarie necessarie per effettuare il servizio
 - relazione indicante: modello gestionale ed organizzativo, livelli di qualità servizio, ricognizione impianti esistenti
 - stima vita utile discariche
- **Art. 6 Delibera 443/2019:**
 - dichiarazione veridicità dati trasmessi
 - relazione illustrativa sui criteri di corrispondenza tra i valori del PEF e i valori desumibili dalla documentazione contabile (imputazione dei costi con i documenti contabili a supporto)

L'attività di validazione

Cosa presuppone l'attività di validazione del PEF
(a titolo esemplificativo e non esaustivo)

- Art. 19 MTR:
 - coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili (verifica corrispondenza dati, verifica dei criteri, verifica driver per la suddivisione dei costi comuni)
 - rispetto della metodologia prevista dal metodo (imputazione costi, verifica entrate tariffarie di riferimento, ricavi corrispettivi, parametri di gradualità, iva e imposte, etc.)
 - rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore



Ai fini della validazione sono richiesti
specifici requisiti e competenze



Nell'attuale tracciato normativo la validazione del PEF non rientra tra le competenze previste

E' vero che i revisori possono possedere i requisiti e le competenze richiesti ai fini della validazione

L'attività di verifica - sottesa alla validazione - non può essere equiparata alla normale attività di verifica e controllo sottesa al rilascio dei pareri previsti dalla normativa.

Alcuni casi lombardi

Comuni di Brugherio-Rodano: PROTOCOLLO D'INTESA PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE MODALITÀ CONDIVISE FRA I COMUNI SOCI DI CEM AMBIENTE SPA PER LA VALIDAZIONE DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI ANNO 2020 REDATTO IN APPLICAZIONE DEL METODO MTR ARERA - *1. I Comuni firmatari del protocollo ricevono dal Comune di Brugherio la comunicazione del nominativo del soggetto affidatario del servizio e le relative condizioni economiche e contrattuali per l'esecuzione secondo le modalità organizzative di ciascun Comune.*

Comune di Carugate: affidamento a soggetto esterno

Comune di Busto Garolfo: validazione da parte del Revisore

Provincia di Brescia: SCHEMA DI PROTOCOLLO D'INTESA CON I COMUNI PER LA VALIDAZIONE DEI PEF DELLA TARIFFA RIFIUTI AI SENSI DELLA DELIBERA ARERA N.443/2019 E ATTI CONSEGUENTI E SUCCESSIVI. - individuazione professionisti esterni

Comune di Treviglio: Relazione di accompagnamento al PEF con indicazione della attività di validazione svolta

Città di Busto Arsizio: Validazione

Possibili scenari

Posto che:

- la Regione individua l'ETC
- la validazione resta in capo all'ETC
- ETC = Gestore
- sussiste l'esigenza di supportare i comuni - soprattutto quelli meno strutturati - nella fase di validazione dei PEF



- Convenzione/protocolli d'intesa con gli Enti di area vasta
- Convenzione tra enti con individuazione di un Comune Capofila (in funzione ad esempio della territorialità, dell'affidamento di servizi al medesimo gestore, di altri servizi in convenzione,...) garantendo la terziarietà del soggetto validatore rispetto all'attività gestionale
- Convenzione con enti associativi di Comuni (una condivisione della metodologia di validazione e attività di supporto all'Ente nella validazione del PEF)

E' possibile addivenire ad una proposta
condivisa?

SOLUZIONE OPERATIVA per i casi in cui non risulta percorribile lo svolgimento dell'attività di validazione all'interno dell'Ente e non si sia raggiunto un accordo con altra amministrazione territoriale



COINVOLGIMENTO
DEGLI ENTI ASSOCIATIVI DI COMUNI
con un ruolo di supporto nella fase di validazione del PEF

Vantaggi

- Conoscenza del contesto e del territorio
- Condivisione della metodologia di validazione
- Unico interlocutore per il gestore affidatario del servizio di più comuni
- Maggiore forza nei confronti del gestore vista la rappresentatività che rivestono
- Competenze qualificate
- Vantaggio in termini economici
- Snellimento delle procedure amministrative per gli enti

Le attività di validazione dei PEF - con il supporto di enti associativi di comuni - possono svolgersi mediante le seguenti attività:

Gestore esterno al Comune

- verifica dell'avvenuta acquisizione da parte dell'ente di idonea attestazione rilasciata dal gestore di veridicità dei dati trasmessi all'ETC per la redazione del PEF (dichiarazione di veridicità)
- valutazione di adeguatezza dei contenuti essenziali richiesti da ARERA nella relazione di accompagnamento prodotta dal gestore
- verifica contenuti minimi del PEF
- gestione delle richieste di informazioni ulteriori (oltre che del PEF Grezzo) e, in caso di esito negativo, comunicazione all'ETC di procedere con la segnalazione ad ARERA di inerzie del gestore ai sensi dell'art.7 della delibera ARERA

Comune in qualità di gestore di una porzione del servizio

- identificazione all'interno nel Comune stesso di personale competente con appropriate caratteristiche di indipendenza rispetto a chi si occupa di produrre il PEF Grezzo del Comune per la validazione delle dichiarazioni fornite dal Comune nel proprio PEF Grezzo e della completezza della relativa relazione;
- verifica attestazione di veridicità dei dati utilizzati per la redazione del PEF
- valutazione di adeguatezza dei contenuti essenziali richiesti da ARERA nella relazione di accompagnamento prodotta dal gestore
- verifica contenuti minimi del PEF

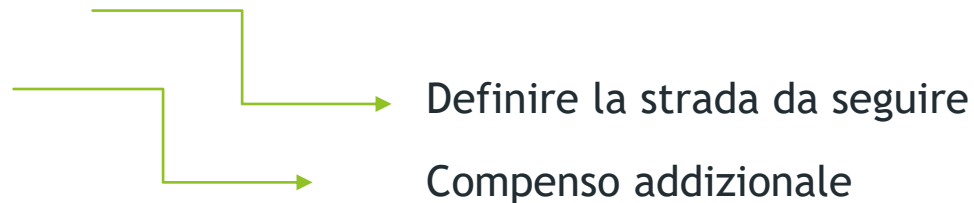
E' possibile addivenire anche ad un'altra proposta condivisa?

APRIRE UN CONFRONTO CON GLI ORDINI PROFESSIONALI

La normativa non impedisce a priori l'assegnazione di ulteriori compiti all'Organo di Revisione ma va individuata la strada nell'attuale tracciato normativo



Il comma 6 dell'art. 239 del TUEL prevede infatti che «Lo Statuto dell'Ente può prevedere ampliamenti delle funzioni affidate ai revisori»



In merito ai compensi addizionali, nei Principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali, redatto nel mese di giugno del 2019 da parte del Consiglio e la Fondazione nazionale commercialisti, si precisa che «eventuali attività, contemplate nei regolamenti di contabilità o in altri atti deliberativi, previste a favore di soggetti e in casi diversi da quelli previsti dalla legge, sono da considerarsi prestazioni aggiuntive a cui va adeguatamente parametrato l'eventuale compenso».