

Milano, 1 ottobre 2020

Prot. n.3060/2020

Circolare n. 673/2020

Ai Signori Sindaci

Assessori di competenza

Segretari Comunali

Responsabili di settore

Organi ANCI Lombardia

**Oggetto: Rinvio termini di approvazione dei bilanci e Piani Economici Finanziari Tassa Rifiuti: precisazioni sulla validazione**

Gentilissimi,

nella seduta del 30 settembre 2020, la Conferenza Stato-Città ha espresso parere favorevole alla proposta di ANCI e UPI di prorogare il termine di approvazione dei bilanci comunali al 31 ottobre. Qualora questa decisione venga confermata da un atto legislativo, ai sensi dell'art. 138 del decreto legge 34/2020, verrà spostato al 31 ottobre anche il termine per l'approvazione delle delibere connesse ai tributi ed in particolare alla TARI.

Si coglie l'occasione per fornire alcune precisazioni in merito al tema della validazione dei piani economico finanziari ad esito del webinar "QuestionTime: Piani Economico Finanziari del servizio gestione rifiuti", organizzato da ANCI Lombardia in collaborazione con IFEL, Confservizi Lombardia e UPEL Varese,

Secondo la delibera dell'Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente (ARERA) n. 443/2019 (art. 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"*.

In Lombardia, avendo deciso la Regione di adottare un modello che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali nel settore rifiuti, l'Ente Territorialmente Competente (ETC) è individuato nel Comune.

È tuttavia sufficiente che il Comune abbia mantenuto in capo a sé anche solo parte delle componenti riconducibili al servizio individuate da ARERA perché il Comune debba essere considerato anche gestore, perdendo le caratteristiche di terzietà previste dalla delibera ARERA.

Per questo, nella delibera 57/2020 ARERA ha stabilito che *"laddove l'Ente territorialmente competente risulti identificabile con il gestore, la procedura di validazione [...] può essere svolta da un soggetto, che può esser 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. 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."*

Poiché nella maggior parte dei Comuni lombardi risulta problematico individuare una specifica struttura o un'unità organizzativa dotata di adeguato profilo di terzietà rispetto all'attività gestionale (che coinvolge sia i settori economici-tributari che quelli tecnici) in data 27 luglio 2020 ANCI Lombardia ha posto ad ARERA il seguente quesito (documento allegato 1):

*"Premesso che*

- *l'art. 239 comma 1 del D. Lgs. 267/2000 stabilisce che l'organo di revisione degli enti locali esprime pareri in materia di strumenti di programmazione economico-finanziaria, di modalità di gestione dei servizi e di applicazione dei tributi locali;*
- *in conformità all'art. 239 comma 1 bis del D.Lgs. 267/2000, in detto parere è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e dei progetti;*
- *ai sensi del DL 138/2011, la nomina dei revisori avviene per sorteggio all'interno di elenchi tenuti dal Ministero degli Interni ed è quindi garantita la terzietà rispetto al Comune-gestore*

*è possibile considerare l'organo di revisione del Comune come un soggetto, inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente medesimo, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale ai sensi della Delibera ARERA 57/2020/R/rif e quindi equiparare il parere dell'organo di revisione alla validazione dei PEF?"*

A tale quesito, con nota del 5 agosto 2020, la Direzione Ciclo dei Rifiuti urbani e assimilati di ARERA (documento allegato 2) ha risposto che in merito alla possibilità di *"considerare l'organo*

*di revisione del Comune come un soggetto, inteso come una specifica struttura o un'unità organizzativa, nell'ambito dell'Ente medesimo, dotato di adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale ai sensi della Delibera ARERA 57/2020/R/RIF e quindi equiparare il parere dell'organo di revisione alla validazione dei PEF", diamo conto che tale possibilità è già stata discussa, fornendo un riscontro positivo, nell'ambito dell'ultima riunione (tenutasi in data 19 febbraio 2020 presso i nostri Uffici di Milano) del Tavolo tecnico permanente con Regioni ed Autonomie locali in materia di rifiuti e urbani assimilati, istituito con la deliberazione 333/2019/A, alla quale hanno partecipato le associazioni maggiormente rappresentative delle Regioni e Autonomie locali, tra le quali la Regione Lombardia e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani "*

Sulla base di questa indicazione ANCI Lombardia ritiene che il "motivato giudizio" che l'organo di revisione deve comunque esprimere sul PEF possa essere equiparato alla validazione richiesta da ARERA nel PEF.

Si ritiene tuttavia corretto segnalare ai Comuni che, nel suo intervento al webinar, la rappresentante dell'Associazione Nazionale Certificatori e Revisori degli Enti Locali (ANCREL), dott.ssa Cristina Zandonini, ha ripetutamente sottolineato che l'attività di validazione non rientra tra i compiti attribuiti dall'ordinamento all'Organo di Revisione (documento allegato 3) come individuati dall'art. 239 del TUEL. L'attività di validazione richiede un'istruttoria complessa e specifica, che travalicherebbe i normali compiti dell'organo di revisione non risultando equiparabile alla tipologia di controlli posti in capo all'Organo di Revisione.

L'obiezione posta da ANCREL trova il suo fondamento nelle indicazioni che ARERA fornisce sui contenuti minimi della validazione; essa infatti concerne la coerenza degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori; il rispetto della metodologia prevista dalla delibera ARERA per la determinazione dei costi riconosciuti; il rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore. Si tratta in effetti di attività che potrebbero comportare approfondimenti non semplici e richiedere requisiti e competenze specifici, non riconducibili alla ordinaria attività dell'organo di revisione; ciò vale peraltro (e a maggior ragione) anche per l'eventuale struttura comunale validante.

A fronte di queste motivate e fondate obiezioni di ANCREL, è però la stessa Autorità che riceverà le validazioni a dare "un riscontro positivo" alla possibilità di equiparare il giudizio dei revisori alla validazione.

Si osserva che le indicazioni fornite da ARERA su questo tema (ma anche su altri aspetti della costruzione della tariffa) non sono eccessivamente dettagliate e lasciano margini interpretativi piuttosto ampi; si deve ritenere che in fase di prima applicazione della regolazione tariffaria,

l'Autorità non voglia imporre schemi troppo rigidi, che potrebbero essere meglio specificati sulla base dell'esperienza acquisita.

Appare opportuno riepilogare le vie che i Comuni possono percorrere per la validazione del PEF.

Se il **Comune non gestisce direttamente nessuna delle articolazioni del servizio di gestione rifiuti** individuate da ARERA (spazzamento e lavaggio delle strade; raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; gestione tariffe e rapporti con gli utenti; trattamento e recupero dei rifiuti urbani; trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani), il Comune è ETC e non gestore e quindi provvede direttamente alla validazione del PEF, con la propria struttura organizzativa interna.

La definizione di gestore non deve derivare da una lettura formalistica della norma (ad es. la sola determinazione delle tariffe all'utenza potrebbe non essere considerata attività di gestione). L'interesse dell'Autorità è che sia ben chiara la fonte responsabile del dato di costo fornito e la dichiarazione di veridicità sui dati inclusi nel calcolo tariffario è sottoscritta dal gestore. L'obiettivo della riforma introdotta è quello di garantire un efficace e omogeneo controllo sui costi.

Se invece il **Comune gestisce direttamente anche solo parte del servizio**, deve individuare un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto alla gestione.

La prima strada percorribile è l'**individuazione di un'altra amministrazione territoriale**: questo può attuarsi attraverso una convenzione/protocollo d'intesa con Enti di livello superiore (Provincia/CMM, Comunità Montane) oppure una convenzione tra enti con individuazione di un Comune Capofila, garantendo la terzietà del soggetto validatore rispetto all'attività gestionale.

Una seconda modalità consiste nell'**individuazione di una specifica struttura o un'unità organizzativa nell'ambito dell'Ente medesimo** che sia separata rispetto alle strutture che gestiscono il servizio così da 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. **La specifica struttura può essere rappresentata da un ufficio del Comune non coinvolto nella gestione oppure dall'organo di revisione.**

In quest'ultimo caso, qualora si ritenga di condividere l'obiezione di ANCREL secondo la quale la validazione è un'attività più complessa rispetto al normale motivato giudizio dell'organo di revisione, la stessa ANCREL ricorda che "lo Statuto dell'Ente può prevedere ampliamenti delle funzioni affidate ai revisori", anche se bisogna tener presente che il documento "Principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali", redatto nel mese di giugno del 2019 dal Consiglio e la Fondazione nazionale commercialisti, 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 adeguata-*

tamente parametrato l'eventuale compenso". ANCREL ha avviato un percorso con gli ordini professionali per individuare una soluzione condivisa che si collochi nell'alveo di quanto previsto dalla normativa, dando una risposta alle esigenze manifestate dai comuni e accolte da ARERA.

**L'individuazione di un soggetto esterno all'amministrazione che non sia ente territoriale**, pur non essendo esplicitamente assentita, non trova neppure indicazioni contrarie nelle delibere di ARERA, purché si possa garantire che la procedura di selezione garantisca la terzietà rispetto al gestore (e quindi al Comune); in questo senso si può ritenere ottimale che la selezione possa avvenire ad opera di un altro ente territoriale.

Infine qualora il Comune si venga a trovare *"nelle condizioni di non ricevere adeguata collaborazione da altre amministrazioni per lo svolgimento dell'attività di validazione, né dà comunicazione all'Autorità nell'ambito della trasmissione degli atti di competenza"*.

Quest'ultima ipotesi è prevista da ARERA ed è priva di elementi sanzionatori a carico dell'ETC; rimane comunque un'opzione sconsigliata, da seguire solo come ultima possibilità e qualora il Comune vi fosse costretto, si consiglia comunque di allegare alla documentazione il giudizio motivato dell'organo di revisione sul PEF, pur evidenziando in sede di trasmissione l'eventuale dissenso dello stesso organo rispetto al considerarlo equivalente alla validazione.

Si ricorda che in tutte le fasi di analisi del PEF proposto dal gestore, di sua rielaborazione e di sua validazione, i Comuni possono individuare soggetti esterni, anche di tipo associativo, o consulenti di fiducia che li supportino in termini tecnici e contabili; tuttavia l'individuazione di un soggetto validatore esterno all'amministrazione deve avvenire con criteri che garantiscano la terzietà rispetto al gestore.

ANCI Lombardia, Confservizi CISPEL Lombardia, UPEL Varese e ANCREL stanno predisponendo un accordo su proposte operative che consentano, tramite il coinvolgimento degli ordini professionali e degli Enti associativi dei Comuni, un'attività di supporto nella fase di validazione del PEF. La collaborazione degli ordini professionali è finalizzata ad individuare le modalità con cui si può giungere consensualmente all'assegnazione di ulteriori compiti all'Organo nell'attuale tracciato normativo secondo criteri uniformi a livello nazionale.

Cordiali saluti.

Daniele Davide Barletta  
Presidente  
Dipartimento Servizi Pubblici Locali, Ambiente, Agricoltura e Green Economy

Fabio Binelli  
Coordinatore  
Dipartimento Servizi Pubblici Locali, Ambiente, Agricoltura e Green Economy