



Tipo utilizzo: Pubblico  
Tipo Privacy: Non contiene alcun dato personale  
Stato Redazione: Stesura definitiva  
Autore: Saverio Carlo Greco  
Ruolo: Revisore Unico comune di Guardia Piemontese  
N. Pratica Interna: n. Verbali organo revisione  
N. Documento: 16/2023

1

Oggetto del documento: Parere Proposta di Consiglio Comunale n. 11 del 17-05-2023 ad oggetto: Legge Regionale 20 Aprile 2022, n. 10 - Organizzazione dei Servizi pubblici locali dell'ambiente. Adesione all'Ente di Governo "Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria.

Verbale N: 16/2023

Data della riunione: 18/05/2023 Luogo riunione Sede revisore

Ora Inizio seduta: 17:30 Ora Fine seduta: 18:15

### **Verbale n. 16 del 18/05/2023**

#### **Parere sulla Proposta di Consiglio Comunale n. 11 del 17-05-2023 ad oggetto: Legge Regionale 20 Aprile 2022, n. 10 - Organizzazione dei Servizi pubblici locali dell'ambiente. Adesione all'Ente di Governo "Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria.**

L'organo di revisione ha esaminato la proposta di delibera, operando ai sensi e nel rispetto:

- Del D.Lgs. n. 267/2000
- del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165
- dello statuto comunale e del regolamento di contabilità;
- dei principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali approvati dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili;

#### **presenta**

l'allegata relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione n. 11 del 17-05-2023.

Cosenza, lì 18/5/2023

L'organo di revisione



<b>Verbale n.</b> __16__	<b>OGGETTO:</b> Parere sulla Proposta di Consiglio Comunale n. 11 del 17-05-2023 ad oggetto: Legge Regionale 20 Aprile 2022, n. 10 - Organizzazione dei Servizi pubblici locali dell'ambiente. Adesione all'Ente di Governo "Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria.
<b>Data</b> _18/05/2023_	

## Sommario

Premesso .....	3
La proposta di deliberazione oggetto di parere .....	4
IN RELAZIONE ALLA CONVENIENZA ECONOMICA DELLA NUOVA MODALITÀ GESTIONALE .....	5
CONCLUSIONI .....	6
ESPRIME.....	7

In data 05/05/2023 giungeva al sottoscritto Revisore Unico, via PEC, la Proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 05-05-2023 circa l'adesione obbligatoria dell'Ente all'ARRICAL e l'acquisizione delle quote di partecipazione della Società Sorical spa.

In data 09/05/2023 il sottoscritto Revisore Unico provvedeva a formalizzare il Verbale 14/2023 per il parere sulla pratica di che trattasi.

In data 17/05/2023 è giunta via Pec la proposta di delibera in oggetto.

## Premesso

- L'attività di collaborazione con l'organo consiliare è la prima delle funzioni dell'Organo di revisione degli enti locali elencate dal Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali (di seguito Tuel).
- La collaborazione riguarda la complessa attività d'indirizzo e controllo amministrativo di competenza dell'organo consiliare che è il destinatario finale di tale funzione.
- Tale funzione, propria dell'Organo di revisione, riguarda l'analisi e la valutazione, anche prospettica, dei risultati dell'attività amministrativa dell'ente e si concretizza in osservazioni e suggerimenti che, analizzando aspetti gestionali nelle cause e negli effetti, si traducono in un complesso di elementi utili al Consiglio ad operare valutazioni e scelte ragionate, avendo riguardo alle disposizioni dello statuto e del regolamento dell'ente.
- Lo statuto o il regolamento devono qualificare gli ambiti d'intervento, le modalità di svolgimento dell'attività e il coordinamento con le funzioni di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione, nonché la necessaria distinzione dall'attività di consulenza e di prestazione di servizio che non può essere richiesta all'Organo di revisione. La differenza tra consulenza e collaborazione va riferita al fatto che quest'ultima riguarda l'aspetto economico-finanziario delle proposte di deliberazione e di valutazione dei risultati delle politiche realizzate, mentre la consulenza riguarda valutazioni a priori delle politiche al fine di individuare fattibilità e dettagli operativi di un progetto, prestando, nel contempo, le competenze tecniche proprie.
- In particolare, la funzione di collaborazione deve riguardare le aree riconducibili alle funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sull'attività della Giunta e degli altri organi dell'ente in ambito di attività amministrativa, comprendendo le funzioni di programmazione, gestione e rendicontazione. Tale attività deve essere limitata agli aspetti economico-patrimoniali e finanziari.
- La collaborazione deve assumere le caratteristiche dell'attività professionale qualificata finalizzata al buon andamento della gestione. Si può concretizzare con pareri, rilievi, osservazioni e proposte sugli aspetti economici patrimoniali e finanziari dell'area di competenza consiliare tesi a conseguire, attraverso la responsabilizzazione dei risultati, una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione, nonché ad ottenere il miglioramento dei tempi e dei modi dell'azione amministrativa.
- Tali pareri, rilievi, osservazioni e proposte indirizzati all'organo politico possono essere disattesi solo con scelte opportunamente motivate.
- La collaborazione è propedeutica all'efficacia del controllo.
- Le funzioni dell'Organo di revisione inerenti alla formulazione dei pareri obbligatori sono disciplinate dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 239 del Tuel.
- Ai sensi de comma 1-bis dell'art 239 Tuel, nei pareri di cui alla lettera b), punto 3) del comma 1, attinente "modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni", è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.

- Che il regolamento di contabilità dell'Ente vigente alla data odierna all'art. 71 disciplina l'attività di collaborazione dell'Organo di Revisione al Consiglio Comunale e, segnatamente al punto c) è previsti la collaborazione del Revisore nella forma di rilascio pareri preventivi e nella formulazione di proposte sugli atti fondamentali di competenza del Consiglio riguardanti, tra l'altro, la modalità di gestione dei servizi.
- Che la proposta di delibera concerne l'Adesione all'Ente di Governo "Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria (ARRICAL)".
- Che a tale adesione porterebbero le riforme regionali della gestione del servizio idrico integrato e della gestione dei rifiuti urbani, operate con legge regionale 20 aprile 2022, n. 10.
- Con Legge Regionale 10/2022 è stata costituita l'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria, quale Ente di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale, partecipato obbligatoriamente da tutti i Comuni della Calabria.
- L'Arrical subentra alle funzioni della (soppressa) Autorità Idrica della Calabria e delle Comunità d'Ambito Rifiuti a far data dal 01/01/2023.
- per come previsto dalla legge regionale Calabria 20 aprile 2022, n. 10, l'adesione dei Comuni all'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria –ARRICAL, è obbligatoria per consentire l'effettivo esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- L'adesione dei comuni all'ARRICAL non comporta alcun onere **fino ad avvenuta approvazione dello statuto**".
- Per quanto attiene al servizio idrico integrato, l'Arrical ha operato l'affidamento in house alla società Sorical spa;

## La proposta di deliberazione oggetto di parere

Richiamato l'art. 239, del D.Lgs. n. 267/2000, come modificato dall'articolo 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, il quale:

- *al comma 1, lettera b), n. 3, prevede che l'organo di revisione esprima un parere sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione a organismi esterni;*
- *al comma 1-bis, prevede che "nei pareri è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori."*

Esaminata la proposta in oggetto con la quale viene disposta l'adesione ad un nuovo Ente di Gestione di Ambito Territoriale, cui compete la gestione dei servizi idrico e dei Rifiuti Urbani.

Atteso che i servizi di che trattasi non rientrano tra i servizi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente, ma semmai ne costituiscono presupposto essenziale perché relativi della gestione delle fasi a monte della catena del valore delle produzioni dei servizi la cui gestione compete ai comuni (distribuzione idrica e igiene urbana).

Visto l'art. 30 TUEI, il quale testualmente recita:

1. *Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.*

*2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.*

*3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.*

*4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.*

Visto la presenza dei pareri favorevoli in ordine alla regolarità tecnica e in ordine alla regolarità contabile rilasciati dai responsabili dei servizi competenti ai sensi dell'articolo 49 del d.Lgs. n. 267/2000;

Atteso che la proposta di delibera ha per oggetto l'adesione (obbligatoria e solo temporaneamente senza oneri per l'Ente) all'Arrical.

## IN RELAZIONE ALLA CONVENIENZA ECONOMICA DELLA NUOVA MODALITÀ GESTIONALE

Si ritiene sia compito dell'Organo di Revisione rassegnare al Consiglio Comunale un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153 TUEL (che nel caso di specie è mancante), relativi alla nuova modalità di gestione prevista con l'adesione all'ARRICAL e l'acquisizione della partecipazione della Sorical.

Si consideri che, fino alla data del 31/12/2022 la gestione dei servizi di che trattasi è avvenuta sulla base dell'obbligatoria adesione all'ATO individuato per il servizio di rifiuti urbani (che ha il compito della gestione, trasporto e smaltimento dei rifiuti raccolti dall'Ente sul proprio territorio comunale) e di quello individuato per la gestione delle risorse idriche.

Con la proposta deliberazione interviene una modifica della configurazione degli enti di gestione e della configurazione degli ATO (plurimi fino al 31/12/2022, unico dal 01/01/2023). Viene inoltre prevista l'acquisizione gratuita di una partecipazione nella Sorical spa.

Ciò comporta una serie di effetti rilevanti tra cui, forse, il principale è costituito dal fatto che l'entità degli oneri della gestione del servizio di rifiuti urbani e di quello idrico non è al momento stimabile, atteso che la legge regionale ne statuisce la gratuità solo fino a momento dell'approvazione dello statuto dell'Arrical. La stessa configurazione dei servizi locali sembra al momento incerta, atteso che nelle comunicazioni finora giunte, sembrerebbe che la Regione punti a far assumere al gestore del servizio dell'autorità di ambito anche la raccolta dei rifiuti e la distribuzione idrica, finora svolte dall'Ente, con non ancora preventivati effetti sulla gestione finanziaria dell'Ente.

Si consideri che la razionalità della gestione associata è condizione essenziale per la legittima adesione deliberata dall'Ente, quant'anche obbligatoria, per come pure ribadito dalla Corte Costituzionale (Sentenza n. 33/2019) che, giudicando una norma di legge sull'obbligatorietà delle gestioni associate, ha stabilito che, anche quando queste fossero obbligatorie, deve comunque sempre prevalere la logica della realizzabilità, con le forme associative, di economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento."

Buona prassi vuole che tali considerazioni sulla logica di realizzabilità della gestione associata vengano effettuate preventivamente, sulla base della redazione di uno studio al quale di norma segue una proposta di organizzazione della funzione e/o del servizio.

Non risulta agli atti acquisiti da quest'Organo di Revisione, in particolare dalla proposta di deliberazione, che all'Ente sia stata fornita una tale preventiva valutazione sulla gestione dell'Arrical (Studio di fattibilità). Anzi, la norma regionale, che prevede la gratuità dell'adesione solo fino al momento dell'approvazione dello statuto, e l'incertezza sull'estensione delle competenze (funzionali e finanziarie) finora registrata, possono ritenersi configurare la mancanza di quello che la Suprema Corte giudica il presupposto fondamentale per la legittimità della deliberazione proposta al Consiglio Comunale.

Si consideri, infatti, che l'art. 4, comma 11 della LR 10/2022 espressamente cita "I costi di funzionamento dell'Autorità sono a carico di quota parte delle tariffe del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto della vigente normativa dello Stato e nella misura definita dallo statuto dell'Autorità". Il successivo art 11, punto 4, lettera l) dispone che il Direttore Generale dell'Arrical "procede al recupero, anche mediante ordinanza - ingiunzione fiscale ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Testo unico delle disposizioni di legge relative alla procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici, dei proventi di demanio pubblico e di pubblici servizi e delle tasse sugli affari), dei crediti vantati dall'Ente nei confronti dei comuni inadempienti al versamento delle spese di funzionamento di cui all'articolo 4, comma 11". Di fatto, la struttura economico finanziaria che andrà ad assumere l'ARRICAL, una volta assunto il suo funzionamento a regime, avrà un onere che direttamente sarà ribaltato sull'Ente, mediante l'acquisizione al bilancio dell'ARRICAL di una quota parte delle entrate proprie per tariffa idrica e tariffa rifiuti.

L'adesione all'ARRICAL, anche se solo dopo l'approvazione dello statuto dell'ARRICAL, e della quantificazione degli oneri posti a carico dell'Ente, avviene a titolo oneroso e il Comune non può non fare la sua valutazione sulla realizzabilità della forma associativa e sulla sostenibilità di tale nuova formula associativa rispetto ai propri vincoli di bilancio, presupposto fondamentale per la legittimità della delibera di adesione.

Si legge quindi nel disposto della proposta di delibera n. 11 del 17/05/2023 quanto segue:

**DI ADERIRE** all'Ente di Governo d'Ambito "Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria" istituito con la legge regionale Calabria 20 aprile 2022, n. 1 O e ss.mm.ii. per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato ed al servizio di gestione dei rifiuti urbani previste dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii., con riserva di effettuare, ad intervenuta costituzione del consiglio direttivo e nell'esercizio delle funzioni di cui agli art. 7 e seguenti della legge regionale n. 10/2022, ogni valutazione in ordine alla sostenibilità degli atti posti in essere medio tempore dalla gestione commissariale.

## CONCLUSIONI

Per tutto quanto precede, prendendo atto della modifica intervenuta tra la proposta di delibera 10 del 05/05/2023 e la proposta di delibera 11 del 17/05/2023, l'Organo di Revisione osserva, sulla possibilità che possano avere una qualche rilievo amministrativo le valutazioni che l'Ente dovesse esprimere "in ordine alla sostenibilità degli atti posti in essere medio tempore dalla gestione commissariale", che l'organo commissariale dell'ARERA non può che rispondere esclusivamente al Presidente della Regione.

Ciò che risulta critico riguardo alle valutazioni di fattibilità cui l'Ente è tenuto, anche in caso di unione obbligatoria, non è l'effetto della gestione commissariale, che la legge assicura gratuita per l'Ente, quanto l'effetto che la gestione a regime dell'Arera può avere sul bilancio dell'Ente.

L'Organo di Revisione aveva già raccomandato con Verbale 14/2023 di sottoporre al Consiglio Comunale maggiori dati tecnici e previsionali a sostegno della delibera di adesione all'ARRICAL (STUDIO DI FATTIBILITA'), pur essendo tale adesione obbligatoria. La nuova proposta di delibera n. 10 del 17/05/2023 non reca tale ulteriore contenuto informativo.

## PER TUTTO QUANTO PRECEDE

Visto il D.Lgs. n. 267/2000;

Visto il D.Lgs. n. 118/2011;

Visto lo Statuto Comunale;

Visto il vigente Regolamento comunale di contabilità;

Vista la specifica normativa di settore;

L'Organo di Revisione del Comune di Guardia Piemontese

## ESPRIME

Parere FAVOREVOLE sulla proposta di deliberazione in oggetto SOLO SE INTEGRATA CON MAGGIORI DATI TECNICI E PREVISIONALI (STUDIO DI FATTIBILITA') A SOSTEGNO DELLA DELIBERA DI ADESIONE ALL'ARRICAL. Non sembra sufficiente a risolvere la criticità già sollevata con Verbale n. 14/2023 la riserva, contenuta nella nuova proposta di delibera n. 11 del 17/05/2023, "di effettuare, ad intervenuta costituzione del consiglio direttivo e nell'esercizio delle funzioni di cui agli art. 7 e seguenti della legge regionale n. 10/2022, ogni valutazione in ordine alla sostenibilità degli atti posti in essere medio tempore dalla gestione commissariale."

In carenza della necessaria informativa previsionale (studio di fattibilità), la proposta di delibera risulta in qualche misura esposta, ad avviso dell'Organo di Revisione, al rischio di illegittimità. Di tale rischio il Consiglio Comunale viene edotto anche con il presente verbale.

L'attività istruttoria si è conclusa alle ore 18.15

Il presente parere è stato reso lo stesso giorno lavorativo della data di trasmissione della proposta.

L'organo di revisione economico-finanziaria