

ALLEGATO A

PIAO – PIANO INTEGRATO ATTIVITA' ORGANIZZAZIONE

SEZIONE 3: ORGANIZZAZIONE CAPITALE UMANO

3.1 STRUTTURA ORGANIZZATIVA

3.2 PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE

(D. lgs. N. 75/2017 – Linee guida Dipartimento Funzione pubblica in fase di conseguimento dell'efficacia, per quanto non vincolanti per gli enti locali)

Premesso che:

- l'art. 2 del d.lgs.165/2001 stabilisce che le amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici;
- l'art. 4 del d.lgs. 165/2001 stabilisce che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico amministrativo attraverso la definizione di obiettivi, programmi e direttive generali;
- l'art. 6 del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33, del d.lgs. 165/2001. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.
- l'art. 89 del d.lgs. 267/2000 prevede che gli enti locali provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti;
- l'art. 33 del d.lgs.165/2001 dispone: *“1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. 2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con*

qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere. 3. La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.”;

- in materia di dotazione organica l'art. 6, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede che in sede di definizione del Piano triennale dei fabbisogni, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati (...) garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.

Dato atto che il decreto 75/2017 ha particolarmente innovato in materia di programmazione del personale, sostituendo al sistema delle dotazioni organiche quello del piano triennale dei fabbisogni, da intendersi come somma dei “posti coperti” con il “personale assumibile”, costituendo così la dotazione necessaria all’ente per lo svolgimento delle funzioni; tali piani del fabbisogno di personale devono essere redatti sulla base di linee di indirizzo definite con decreti di natura non regolamentare (articolo 6-ter, introdotto dal d. lgs. 75/2017);

Richiamato il Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 30 giugno 2022, che definisce il contenuto del PIAO – piano integrato di attività e di organizzazione, di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legge 9 giugno 2021 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021 n. 113;

Richiamato il decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022 n. 81, che ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6 comma 1 del decreto legge n. 80/2021, ha disposto la soppressione, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del PIAO, di adempimenti inerenti ad alcune disposizioni;

Dato atto che come evidenziato da autorevole dottrina ¹, quest'ultimo decreto non risulta aver abrogato la norma di riferimento (articolo 6 del d. lgs. N. 165/2001) in merito ai fabbisogni di personale, né i vincoli assunzionali, per cui è plausibile che la sottosezione del PIAO inerente il personale sia redatta e corredata da tutti gli elementi disposti dall'ordinamento in ordine alla situazione finanziaria e vincolistica del personale;

Richiamati i precedenti atti che contengono in modo esaustivo la programmazione per il prossimo triennio, per quanto consta attualmente, e dei quali negli anni precedenti si era ritenuto opportuno assumerne integralmente il contenuto, con il solo aggiornamento della tabella relativa al fabbisogno, che era stata da ultimo confermata per quanto ritenuto applicabile all'ente locale, alle linee di indirizzo della Funzione pubblica predisposte in attuazione al decreto legislativo n. 75/2017, pubblicate sul sito del Dipartimento della funzione pubblica, ed in vigore dal 22 settembre 2018;

Dato atto, in merito alle Linee guida della Funzione pubblica sulla programmazione di personale, che l'ANCI ha recentemente chiarito che le stesse non hanno natura regolamentare, ma costituiscono un orientamento, in quanto è sempre salvaguardata l'autonomia organizzativa garantita dal Tuel. Pertanto, per le autonomie territoriali, nonostante la revisione dell'impostazione della dotazione organica, conservano efficacia le disposizioni di legge che contengono limitazioni alle spese di personale o ai budget assunzionali; l'Anci conferma quindi che le linee di indirizzo ministeriali non introducono un nuovo tetto di spesa. Per quanto concerne la decorrenza dell'applicabilità (facoltativa), l'Anci richiama il principio del tempus regit

¹ Davide D'Alfonso, Il piao e i fabbisogni di personale, in Personale news, n. 15/2022, pp. 8 ss.

actum, secondo il quale, gli atti approvati prima dell'entrata in vigore dell'atto di indirizzo ministeriale conservano la loro efficacia. In pratica, gli effetti delle Linee Guida si vedono con la programmazione 2019-2021;

Dato atto che già con gli atti attualmente vigenti, e da ultimo con quanto contenuto nei documenti di programmazione, si è provveduto a declinare la programmazione di personale secondo le citate linee di indirizzo;

Dato atto in particolare che con deliberazione di Consiglio di Amministrazione n. 19 in data 17.09.2021 si è dato formalmente atto della assenza di sovrannumero ed eccedenza di personale, per l'anno 2022, e con la deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 33 in data 28.10.2022 si è dato formalmente atto della assenza di sovrannumero ed eccedenza di personale per l'anno 2023;

Ricordato che tale situazione non è mutata rispetto agli esercizi precedenti; si richiama tra l'altro quanto contenuto nella deliberazione n. 26/2017 del Consiglio di Amministrazione, con la quale si stabiliva tra l'altro quanto segue:

- *“omissis”*
- *“di approvare l'aggiornamento al programma di assunzione del personale/fabbisogno occupazionale, come segue:*
 - o *prosecuzione attività dirigente d'area tecnica in rapporto di comando a tempo determinato parziale, per tutto come in essere;*
 - o *prosecuzione attività segretario consortile per tutto come in essere;*
 - o *prosecuzione attività ai sensi art. 1 comma 557 legge n. 311/2004, del personale di altri Comuni attualmente in servizio, fino al termine dell'attività del Consorzio (prevista ragionevolmente a breve in relazione alla redazione in itinere del disegno di legge regionale specifico), e comunque con condizione risolutiva costituita dall'attuazione delle previsioni della legge regionale n. 7/2012 (se non compatibile con il mantenimento di detti rapporti, che potranno proseguire, in tal caso) da parte degli enti subentranti a C.S.E.A., ovvero da altre circostanze normative sopravvenienti;*
 - o *utilizzo di personale per altre esigenze temporanee o eccezionali o per esigenze sostitutive.”*

Dato atto che negli ultimi esercizi, si è precisato, negli atti programmatori di personale, che ricorrevano circostanze temporanee ed eccezionali come di seguito indicato:

- necessità di potenziare i piani di rientro di lavoro straordinario, anche in relazione alle future vicende estintive del Consorzio (legge n. 1/2018 della Regione Piemonte));
- l'eccezionale carico di lavoro che richiederanno le fasi di post aggiudicazione e di start up del nuovo appalto di igiene urbana; la previsione della soppressione dei Consorzi con necessità di predisposizione di documentazione, ricognizione, ecc.;
- l'ulteriore eccezionale carico di lavoro derivante dall'ammissione a finanziamento Alcotra; il Consorzio C.S.E.A. è soggetto capofila;
- l'incombente possibilità paralisi dei servizi stante una consistenza di personale assai esigua (5 unità di personale a tempo determinato per ambito territoriale di 150.000 abitanti), molto sottodimensionata, anche con riferimento a enti similari vicini;

Dato atto che ivi si evidenziava che l'esigenza non derogabile del ricorso a personale a tempo determinato per esigenze straordinarie, nonché il non riferimento al (l'allora) tetto di spesa del 2004 per quanto concerne la spesa generale di personale, era stato altresì evidenziato in occasione dell'incontro con Aran e Ministero dell'Economia del 2 febbraio 2010, preliminare al reinquadramento del personale (in precedenza classificato secondo il contratto Federambiente);

Dato atto del parere Ancitel 12.12.2012 “Comuni, personale, utilizzazioni, termini”, in ordine al fatto che l’art. 1, comma 557, non pone termini di durata temporale, circa la prosecuzione di questo tipo di rapporti a tempo determinato e ritenuto che anche le limitazioni circa intervalli temporali nei rapporti a tempo determinato non siano pertinenti alla fattispecie, che non riguarda l’attivazione di precariato nel senso vero del termine, bensì di collaborazioni con persone già dipendenti di altri enti;

Dato atto che analogo ragionamento può farsi in relazione al disposto del comma 6 dell’art. 34 del d. lgs. N. 165/2001, considerata la specialità della disposizione del comma 557 citato (specialità ben messa in luce dalla Sezione autonomie con la pronuncia di cui sopra);

Evidenziato infatti che la disposizione di che trattasi è norma speciale, posta in essere allo specifico scopo di consentire la gestione da parte degli enti di minore dimensione, in forma efficace ed efficiente;

Evidenziato che i Consorzi di bacino sono sorti quali consorzi obbligatori di funzioni ai sensi della legge regionale n. 24/2002, per l’esercizio di ampi compiti in materia, e al riguardo, in ordine alle spese di personale si richiamano anche le considerazioni di cui a Corte dei Conti, sezione Controllo Toscana, 3/2006, quesito sub b), fatta salva ogni autonoma determinazione da parte dei Comuni consorziati in ordine al computo delle spese c.d. consolidate di personale;

Dato atto dell’assenza di personale di ruolo a tempo parziale;

Dato atto che la dotazione organica era stata approvata in via generale da ultimo con deliberazione n. 18 in data 19.04.2010, confermata anche negli esercizi successivi e recentemente anche per annualità in corso, pur nella consapevolezza – fino all’approvazione delle modifiche alla legge regionale n. 1/2018 - che la copertura non risultasse possibile in relazione al disposto normativo della legge regionale n. 7/2012 e alla legge regionale n. 1/2018 ante modifiche, ovviamente fatte salve esigenze sostitutive per assicurare il funzionamento dell’ente e la tutela di diritti a copertura costituzionale;

Evidenziato che detta dotazione era così formulata:

DIRIGENTI (oltre al segretario consortile, n. 1 unità, come da previsione statutaria):

Numero posti	profilo	
1	dirigente	(attualmente vacante – presente dirigente in comando parziale da altro ente)

AREA TECNICA

Numero posti	profilo	
2	istruttore direttivo/specialista tecnico/funziionario (2) (occupati)	
1	istruttore direttivo/specialista tecnico/funziionario (1) (vacante)	

- 1 istruttore (1) (vacante)
- 1 tempo parziale istruttore/istruttore direttivo (vacante) (presente tecnico art. 1 comma 557 da altro ente)

AREA AMM.VA CONTABILE E SUPPORTO AMM.VO AREA TECNICA

Numero posti	profilo
1	istruttore direttivo/specialista amm.vo contabile/funziionario (occupato)
1	istruttore (attualmente vacante)
1	esecutore (occupato)
1	istruttore direttivo/specialista amm.vo contabile/ funzionario (1) (vacante) (presente funzionario cont. Art. 1 c. 557 l. 311/04)
1	istruttore (3) (vacante) / in alternativa: esecutore categoria B

NOTE:

- (1) nuova istituzione
- (2) una delle unità è individuata anche quale posizione organizzativa di area tecnica
- (3) già previsto, ma a tempo parziale. Con il presente fabbisogno aggiornato, si conferma doppia opzione, categoria B oppure C.

Dato atto che era espressamente indicato nel prospetto della dotazione, che “il fabbisogno è stato parametrato con riferimento alle attività di fatto svolte attualmente, tenendo conto:

- che la gestione TIA (ora tariffa – piani finanziari, ecc.) è svolta essenzialmente dai Comuni fruitori; in caso di gestione interna, la situazione dovrà essere rivalutata;
- che essendo in corso gestione contabile di tipo economico/patrimoniale e non finanziario, numerose funzioni e attività proprie degli enti locali al momento non sono ovviamente attive, occorrerà rivalutazione della situazione in occasione di eventuale riorganizzazione”;

Dato atto della presenza del piano di azioni positive, aggiornato per 2022-2024 – annualità 2022, con deliberazione Consiglio di Amministrazione n. 19/2022;

Dato atto che per annualità in corso, la dotazione era stata così riformulata:

RIMODULAZIONE DOTAZIONE ORGANICA DELL'ENTE (ORA: FABBISOGNO PERSONALE)

DIRIGENTI (oltre al segretario consortile, n. 1 unità, come da previsione statutaria):

Numero posti	profilo
1	dirigente (attualmente vacante – presente dirigente in comando parziale da altro ente)

AREA TECNICA

Numero posti	profilo
2	istruttore direttivo/specialista tecnico/funziionario (2) (occupati)
1	istruttore direttivo/specialista tecnico/funziionario (1) (vacante)
1	istruttore (1) (vacante)
1 tempo parziale	istruttore/istruttore direttivo (vacante) (presente tecnico art. 1 comma 557 da altro ente)

AREA AMM.VA CONTABILE E SUPPORTO AMM.VO AREA TECNICA

Numero posti	profilo
1	istruttore direttivo/specialista amm.vo contabile/funziionario (occupato)
1	istruttore (attualmente vacante)
1	esecutore (occupato)

1 istruttore direttivo/specialista amm.vo contabile/ funzionario (1) (vacante) (presente funzionario cont. Art. 1 c. 557 l. 311/04)

1 istruttore (3) (vacante) (modifica fabbisogno: esecutore categoria B)

NOTE:

- (1) nuova istituzione
- (2) una delle unità è individuata anche quale posizione organizzativa di area tecnica
- (3) già previsto, ma a tempo parziale. Con il presente fabbisogno aggiornato, si procede ad assunzione di n. 1 unità categoria B tempo pieno.

Dato atto che anche per l'aggiornamento del fabbisogno di personale per il periodo in corso, si ribadiva che esso era stato parametrato tenendo conto di attività non svolte all'interno dell'ente, e che in caso di modifiche occorreva rivalutazione;

Evidenziato che sono intervenuti i seguenti fatti e circostanze:

- legge regionale 4/2021, che ha innovato in modo significativo il contenuto della legge regionale n. 1/2018; in particolare, con detta norma è stato modificato sostanzialmente il contenuto dello statuto e convenzione tipo, per l'adozione obbligatoria da parte dei Consorzi, riorganizzati in sub ambiti di area vasta (con riferimento al territorio dei preesistenti Consorzi, ma con attribuzioni rimodulate rispetto a prima); sono state riorganizzate le funzioni; è stato assunto il principio dell'economia circolare; è stato eliminato il divieto di assunzione, essendo venuto meno anche l'obbligo di fusione dei preesistenti Consorzi di funzione;
- In particolare, l'articolo 9 della legge regionale n. 1/2018, come modificato dalla legge regionale n. 4/2021, ha così ridefinito le competenze dei Consorzi "di area vasta"
 - i. 1. I comuni appartenenti a ciascun sub-ambito di area vasta di cui all'articolo 7, comma 1 esercitano, attraverso consorzi riorganizzati ai sensi dell' articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'articolo 33, denominati consorzi di area vasta, le funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui all'articolo 7, comma 5.
 - ii. 2. I consorzi di area vasta in particolare:
 - iii. a) approvano il piano d'ambito di area vasta che, in coerenza con le indicazioni e i criteri stabiliti dal piano regionale di gestione dei rifiuti e dal piano d'ambito regionale, è finalizzato a programmare l'acquisizione delle attività e delle dotazioni necessarie all'erogazione dei segmenti di servizio di competenza;
 - iv. b) forniscono il contributo di propria competenza alla conferenza d'ambito, quale ente territorialmente competente come previsto dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), nella procedura di validazione del piano economico finanziario, sulla base di criteri e modalità definite con deliberazione della Giunta regionale di cui all'articolo 10, comma 5 bis;
 - v. c) determinano il modello tariffario che consente il raggiungimento degli obiettivi della presente legge e del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani;

- vi. d) definiscono il modello organizzativo sul territorio e individuano le forme di affidamento della gestione dei segmenti di servizio di competenza;
- vii. e) procedono all'affidamento dei segmenti di servizio di loro competenza, conseguente all'individuazione della loro modalità di produzione;
- viii. f) procedono al controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei segmenti di servizio di loro competenza;
- ix. g) definiscono criteri omogenei per la stesura dei regolamenti comunali di disciplina della raccolta e del trasporto dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani e dei regolamenti relativi alla gestione operativa dei centri di raccolta.

Il 14 giugno 2022 la Regione Piemonte, in attuazione alle modifiche alla legge regionale, ha adottato il Progetto di [Piano regionale di gestione dei Rifiuti Urbani e di Bonifica delle Aree Inquinata \(PRUBAI\)](#) ed approvato il relativo Rapporto Ambientale, il Piano Monitoraggio Ambientale e la Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale, ai fini del processo di pianificazione e contestuale Valutazione Ambientale Strategica (VAS);

Obiettivo generale del Piano è quello di “promuovere la transizione da un’economia lineare ad un’economia circolare, facendo propri i principi elaborati a livello europeo e recepiti nella norma nazionale, ponendo una particolare attenzione nel sostenere le azioni tendenti a far rientrare il ciclo produzione-consumo all’interno dei limiti delle risorse del pianeta, riducendo “l’impronta ecologica” e promuovendo la reimmissione dei materiali trattati nei cicli produttivi, massimizzando, nell’ordine, la [riduzione dei rifiuti e il riciclaggio](#), privilegiando, nei limiti della sostenibilità economica e sociale, il recupero di materia rispetto al recupero di energia e minimizzando nel tempo, in modo sostanziale, lo smaltimento in discarica”.

Il Piano individua quindi obiettivi e azioni che nei loro percorsi di attuazione devono ricevere sostegno dall’Amministrazione Regionale, da tutti gli Enti Pubblici e dagli operatori di settore per le competenze loro attribuite.

Gli obiettivi principali sono: prevenire la produzione di rifiuti; incrementare la preparazione al riutilizzo e il riciclaggio, ossia il recupero di materia; promuovere il recupero energetico per le frazioni di rifiuti per le quali non è tecnicamente ed economicamente possibile il recupero di materia al fine di ridurre il conferimento in discarica; minimizzare il ricorso allo smaltimento in discarica; favorire la realizzazione di un sistema impiantistico territoriale che consenta di ottemperare al principio di prossimità, garantendo la sostenibilità ambientale ed economica del ciclo dei rifiuti;

- L’introduzione dei principi dell’economia “circolare”, d’altra parte, è l’elemento che innerva il c.d. decreto semplificazioni (D.L. 77/2021), che ha apportato modifiche sostanziali ai fini dell’efficacia della gestione dei rifiuti, nell’ambito del testo unico dell’ambiente (d. lgs. N. 152/2006);
- Il testo unico ambientale, già nel 2008 aveva subito importanti modifiche: l’articolo **3 ter** riprendeva i principi codificati, quali quelli di “precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell’articolo 174, comma 2, del Trattato delle Unioni Europee, regolano la politica della Comunità in materia ambientale”; l’art. **3 quater** veniva interamente dedicato allo **sviluppo sostenibile**, tanto che se ne riporta la definizione e diviene un vero e proprio principio

generale che deve guidare ogni attività umana giuridicamente rilevante: *“ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”*.

- Con la deliberazione Arera 18 GENNAIO 2022 15/2022/R/RIF REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI, e con la deliberazione dell’Autorità 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante “Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2)”, si è completato uno degli ultimi tasselli per la piena attribuzione all’Arera – autorità per la regolazione di energia reti e ambiente – delle competenze in ambito di rifiuti;
- In tali atti, si evidenzia tra l’altro quanto segue: “ l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17 “al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull’intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l’adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea”, ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani, precisando che tali funzioni sono attribuite “con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”; • la predetta disposizione, con riferimento particolare ai profili oggetto del presente provvedimento, espressamente contempla tra le funzioni dell’Autorità in materia di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani anche: - la “definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le Regioni, i gestori, le associazioni dei consumatori, nonché la vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi” (lettera b); - la “diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell’utenza” (lettera c); inoltre, la predetta disposizione espressamente attribuisce all’Autorità, tra le altre, le funzioni di: - “predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’” (lett. f); - “fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento” (lett. g); - “approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento” (lett. h); - “verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi” (lett. i);
- Il quadro normativo si è pertanto modificato in modo strutturale; pur mantenendo la struttura consortile di funzioni, ridenominata “di area vasta”, gli ex Consorzi di bacino si sono visti modificare in maniera incisiva le competenze; la funzione di ente territorialmente competente, come previsto dall’ARERA, è svolta dalla conferenza d’ambito regionale, che si avvale del contributo dei sub-ambiti di area vasta; sono definiti i criteri e le modalità con cui i consorzi di area vasta forniscono i dati e le informazioni necessarie, di cui sono responsabili, alla conferenza d’ambito regionale, nell’ambito della procedura di validazione del piano economico finanziario; sono diversificate le competenze dei consorzi ora denominati sub ambiti di area vasta;
- Il codice dell’ambiente, d’altra parte, si inseriva in un più ampio intervento di coordinamento della finanza pubblica perseguito attraverso il conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, ad un contenimento della spesa pubblica. L’art. 1, comma 609, lett. a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, modificando il comma 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, convertito con modificazioni in legge n. 148 del 2011, prevede che gli enti locali partecipino obbligatoriamente *“agli enti istituiti o designati per il*

governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali”, al fine di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Il comune denominatore di questo processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, tra cui è annoverato anche il sistema di gestione dei rifiuti., è individuabile nell’istituzione di ambiti territoriali ottimali a cui riferirsi per la loro regolazione locale, per l’affidamento del servizio, che si accompagnano all’introduzione di un sistema cogente di regolazione nazionale attribuendo la competenza all’ARERA. Dall’esame del quadro normativo vigente è possibile approdare ad alcuni punti fermi utili a fornire le chiavi di lettura dell’attuale assetto di governo dei rifiuti;

- Le tariffe della TARI sono commisurate sulla base dei criteri determinati dal “metodo normalizzato” di cui al D.P.R. n. 158 del 1999 [art. 1, comma 651, della legge n. 147 del 2013].
- A decorrere dall’anno 2020, il metodo tariffario da seguire nell’elaborazione del piano economico finanziario della TARI è oggetto di disciplina da parte dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), cui la legge di bilancio per il 2018 ha attribuito importanti funzioni di regolazione e controllo nel settore dei rifiuti [art. 1, comma 527, della legge n. 205 del 2017]. In particolare, la Deliberazione ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019 ha definito i criteri di calcolo e il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2018-2021, adottando il Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR). Tale nuovo metodo prevede altresì l’uso delle risultanze dei fabbisogni standard, dei quali, ai sensi dell’art. 1, comma 653, L. n. 147 del 2013, il comune deve avvalersi nella determinazione dei costi

- l’attuale sistema, per come novellato, prevede in sostanza che l’autonomia dei sub ambiti di area vasta è circoscritta dalle fonti regolatorie previste dalla legge ed incardinate in capo all’ARERA, ma non si contempla un potere di indirizzo e controllo o di regolazione in capo ai singoli enti, in forza della normativa “speciale” contenuta dall’ordinamento, che attribuisce all’Arera compiti specifici e alla Conferenza regionale altri compiti di indirizzo e di gestione di taluni ambiti (impianti, ecc.);

- La lettura sistematica della disciplina vigente chiarisce che “il trasferimento” disposto dal legislatore nazionale ha inciso sull’esercizio delle funzioni pubbliche preposte alla cura della gestione dei rifiuti, ma la competenza istituzionale permane in capo agli enti locali dell’ambito territoriale ottimale che “partecipano obbligatoriamente” ai sub-ambiti e ambiti; dunque permane un “rapporto di strumentalità” tra enti locali e sub enti di area vasta; i primi sono titolari della competenza istituzionale, ma la esercitano “partecipando” al sub-ambito di area vasta ovvero laddove previsto alla Conferenza regionale; la legislazione nazionale ha incardinato in capo a tali Enti una competenza esclusiva circa l’esercizio della funzione nell’ambito di una disciplina speciale che conferisce loro una piena autonomia rispetto alla “frammentazione” che sarebbe prodotta dalla capacità dei singoli enti di influenzare le scelte di governo dell’ente stesso;

- In questi termini si forniscono le fondamenta per qualificare i sub ambiti di area vasta, nella categoria degli Enti locali non economici strumentali degli enti ex art.2, c.1, del d.lgs. n.267/2000; i comuni, le province e le città metropolitane non sono dunque estranei in termini di “competenza” istituzionale, ma ad essi è sottratto l’esercizio delle funzioni pubbliche pertinenti i rifiuti; nel rispetto di un principio di sussidiarietà verticale di un modello che intende superare la frammentazione, gli enti locali sono obbligati svolgere la loro competenza istituzionale in termini di rappresentanza degli interessi della comunità locale in seno all’Ente di governo; tuttavia l’assetto istituzionale degli organi di governo, non consente di ritenere che ricorra in capo agli enti che vi partecipano l’esercizio del controllo pregnante analogo a quanto accade per gli altri enti strumentali;

- **significativo è anche l’assetto contabile:** la lettura sistematica del d.lgs. n.118/2011 fornisce diversi modelli contabili ammissibili. L’art.3, comma 3, del d.lgs. n.118/2011 dispone che “3. *Gli enti strumentali delle amministrazioni di cui all’art. 2, comma 1, che adottano la contabilità economico-patrimoniale, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell’allegato 1 e ai principi del codice civile.*”. In sostanza il legislatore sembra ammettere per i soli

“enti strumentali”, e non anche “per le istituzioni e gli organismi strumentali”, art.2, c.3, sia la possibilità dell'adozione della contabilità finanziaria, art.2, comma 2, sia l'adozione della contabilità economico patrimoniale, art.3, c.3; del resto il successivo art.8, rubricato “Adeguamento SIOPE”, dopo prescritto l'adeguamento delle codifiche “Siope” al piano dei conti integrato per gli enti locali ed enti strumentali in contabilità finanziaria, prosegue nel secondo periodo precisando che “*Le codifiche SIOPE degli enti in contabilità civilistica sono aggiornate in considerazione della struttura del piano dei conti integrato degli enti in contabilità finanziaria.*”. **Infine l'art.17 del d.lgs. n.118/2011, rubricato “Tassonomia per gli enti in contabilità civilistica” fuga ogni dubbio circa l'ammissibilità di una contabilità economico patrimoniale per gli enti strumentali degli enti locali. L'articolo 17 assume particolare rilevanza in quanto prescrive specifici obblighi circa il ciclo di bilancio, quali l'adozione di un “budget economico” (comma 1), di un “rendiconto finanziario ai sensi dell'art.2428, c.2, cc., di ri classificare “i propri ((incassi e pagamenti)) attraverso la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n.196,”**, ed infine di predisporre “*apposito prospetto, predisposto secondo le modalità di cui all'allegato n. 15, concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello secondo le corrispondenze individuate nel glossario delle missioni e dei programmi di cui all'allegato 14.*”. **Ultimo elemento utile all'inquadramento del sistema contabile economico patrimoniale “adattato” alle esigenze di contabilità pubblica, è rinvenibile nell'allegato 4/3 del d.lgs. n.118/2011, rubricato “Principio contabile applicato alla programmazione di bilancio”, al par.4.3 dispone, al quinto capoverso, circa gli “strumenti della programmazione degli enti strumentali in contabilità civilistica”**

- arrivando infine alle disposizioni e ai limiti in materia di personale, si è aggravata negli ultimi periodi la difficoltà della struttura ad attendere con adeguatezza alle funzioni proprie in ragione di un deficit di risorse umane disponibili, considerata la presenza di appena cinque dipendenti (oltre a supporti per alcune ore, ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 311/04), a fronte di funzioni svolte per 52 Comuni e oltre 160.000 abitanti, ma soprattutto alla luce della rilevante modifica qualitativa e quantitativa delle attività da svolgere, in relazione proprio anche alle modifiche ed evoluzioni normative di cui sopra;

- basti a tal fine considerare, che la necessità di redigere i piani finanziari e di supportare i Comuni nelle materie inerenti la Tari, attualmente vede coinvolto un solo dipendente, con situazione di emergenza organizzativa vera e propria, particolarmente in occasione delle relative scadenze; ma lo stesso può dirsi per le attività di progettazione, attuazione, verifica per gli ambiti tecnici, laddove su 52 comuni sono due i tecnici disponibili per tutte queste attività, di cui uno peraltro anche con funzioni ulteriori di responsabile di attività varie, e con una evoluzione nell'innovazione della raccolta, differenziazione e politiche di riduzione dei rifiuti, che ormai sono assolutamente impossibili da svolgere con due sole persone;

- l'attuale effettiva dotazione di personale, come si può vedere, è largamente inferiore alla dotazione organica come ipotizzata all'epoca del reinquadramento del personale Federambiente (2009-2010), momento in cui ci si era limitati all'assunzione di due sole persone in più rispetto alle tre già presenti; in quell'epoca, si era verificato già un salto enorme nelle esigenze e carichi di lavoro, con l'attribuzione in capo al Consorzio C.s.e.a. dei servizi di igiene urbana da parte di nuovi e ulteriori Comuni (che prima operavano in proprio), determinanti nel complesso un incremento ragguagliato al 40% del precedente fatturato del Consorzio;

- a distanza di 10-12 anni, l'evoluzione delle esigenze è evidente: con le disposizioni Arera (che ora non comprendono soltanto l'ambito tariffario, ma anche quello qualitativo dei servizi), è quello il soggetto di riferimento che determina le attività da svolgere e le finalità da raggiungere, relegando di fatto i Comuni consorziati a soggetti partecipanti al sub ambito di area vasta, ma con limitati compiti di indirizzo, considerato che le politiche in ambito di rifiuti risultano definite e scritte pressochè quasi totalmente all'interno delle disposizioni nazionali e regionali;

- peraltro, trattasi di attività attribuite direttamente in capo al sub ambito di area vasta (già Consorzio di funzioni): Arera non riconosce soggetti diversi (e non potrebbe fare diversamente, tenuto conto della declinazione della normativa regionale) per il coordinamento delle attività e competenze in questione, che pertanto non potrebbero essere affatto svolte dagli enti locali;

- si tratta pertanto – ora – di proseguire nell’attuazione assunzionale dell’organigramma a suo tempo predisposto, con una ricognizione dei singoli profili;
- va rammentato che all’epoca (2008-2010) dell’assunzione dei due dipendenti ulteriori rispetto a quelli preesistenti – già Federambiente, e poi reinquadrati nel 2010 - , nella determinazione dei profili autorizzatori e limiti di spesa, si era tenuto conto delle disposizioni degli enti locali, con l’adattamento reso necessario trattandosi di struttura consortile; trattandosi di prima costituzione del salario accessorio, era stata adottata la tecnica del benchmarking – d’intesa con Aran e Mef – individuando un valore pro capite medio, utilizzato per la costituzione del fondo salario accessorio appunto e del fondo lavoro straordinario; in quell’epoca, la pregnanza di autorità esterne era ancora molto limitata; in ogni caso, i Consorzi del Piemonte procedevano (e procedono tuttora) in ordine sparso, con prassi a macchia di leopardo, ora riferendosi maggiormente alle disposizioni degli enti locali, ora considerando come dirimente l’utilizzo di un bilancio e un sistema di spesa economico “puro”, e quindi con un approccio aziendalistico pressochè completo;
- come ampiamente sopra rappresentato, ora l’obiettivo e anzi l’obbligo di questo tipo di enti, è attuare le disposizioni Arera, anche con riferimento ai parametri tariffari da essa regolati che – necessariamente – comprendono anche i costi del personale sostenuti dal sub ambito di area vasta – già consorzio – e di riflesso dai Comuni partecipanti;
- al riguardo, possono considerarsi due profili:
 - il primo profilo attiene alla fase programmatoria/autorizzativa; il secondo, attiene alla sostenibilità finanziaria, soprattutto con riferimento ai parametri tariffari regolati dall’ARERA e correlati ai costi di funzionamento del Consorzio.

Il Consorzio, mantenuto in tale configurazione anche nella nuova disciplina regionale, è pertanto soggetto alla disciplina risalente al d.lgs. n.165/2001, ed in particolare agli obblighi ex art.6 in tema di programmazione triennale del fabbisogno del personale. L’ambito di applicazione del d.lgs. n.165/2001 investe infatti tutte le pubbliche amministrazioni e, tra esse, il comma 2 dell’art.1 del decreto, contempla *“tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali”*. In sostanza anche i Consorzi devono programmare il proprio fabbisogno nei limiti della sostenibilità finanziaria facendo applicazione del Piano sul fabbisogno del personale previsto dall’art.6 del d.lgs. n.165/2001 (ora da inserirsi nell’apposita sezione del PIAO).

Per quanto riguarda il riferimento ai parametri tariffari regolati dall’Arera, nell’ambito del piano finanziario devono essere indicati i costi di funzionamento del Consorzio, specificando nella relativa sezione del PEF-MTR l’incidenza dei costi consortili e la relativa ripartizione nei piani finanziari di ciascun Comune. Tale parametro ricomprende tra i vari costi computati anche la quota di costo del personale consortile. La modalità ripartitoria attualmente prevista nella bozza di convenzione per la creazione della Conferenza regionale sui rifiuti ipotizza una suddivisione dei costi medesimi in relazione alle quote di partecipazione/rappresentanza di ciascun Comune. Tenuto conto poi della limitata adattabilità dei costi reali sostenuti per il servizio rifiuti rispetto ai parametri indicizzatori stabiliti dall’Autorità facenti riferimento a due annualità precedenti e delle rilevanti incombenze che l’attuazione di questa nuova metodologia operativa ha generato sulla struttura consortile sia per complessità che per maggiori oneri temporali, chiaramente diventa imprescindibile per l’esercizio della funzione, l’utilizzo di maggiori risorse rispetto a quelle effettivamente presenti avendo ereditato queste nuove incombenze dall’attività che prima era svolta per la sua totalità dai Comuni membri stessi con le proprie strutture organiche.

Con la nuova normativa Arera in merito ai piani finanziari, è mutato fortemente l’equilibrio e l’assetto dei rapporti tra gli enti locali aderenti (obbligatoriamente) al Consorzio e il Consorzio stesso.

Se infatti, in precedenza, ogni singolo Comune, in totale autonomia, provvedeva alla elaborazione, redazione e approvazione del piano finanziario e delle tariffe, tenendo conto anche dei costi del Consorzio (funzionamento e gestione dei servizi), ora non è assolutamente più così: i sistemi di elaborazione dei piani finanziari e delle tariffe sono vincolati e rigidi, e l'attività dei Comuni partecipanti è necessariamente limitata ad atti di indirizzo su aspetti gestionali-amministrativi inerenti semmai l'individuazione dei servizi da attivare nei singoli comuni (ma, anche in questo caso, con crescenti vincoli: si pensi all'obbligo del passaggio al porta a porta per i comuni oltre determinate soglie demografiche).

Al riguardo merita un inciso il rapporto intercorrente tra enti locali che partecipano obbligatoriamente al Consorzio, e tale ente. Questo è rilevante sotto il profilo degli obblighi di indirizzo e coordinamento che gli enti devono svolgere rispetto ai propri enti strumentali. Assumono rilievo i contenuti precettivi del paragrafo 8.3 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n.118/2011 relativo alla Sezione operativa del Documento unico di Programmazione degli enti locali territoriali che sono chiamati a dettare *“gli orientamenti circa i contenuti degli obiettivi di finanza pubblica da perseguire ai sensi della normativa in materia e le relative disposizioni per i propri enti strumentali e società controllate e partecipate;”*. Si pensi altresì all'allegato 4/3 del d.lgs. n.118/2011, rubricato *“Principio contabile applicato alla programmazione di bilancio”*, dove si legge che *“Le regioni, le province e i comuni definiscono gli strumenti della programmazione dei propri organismi ed enti strumentali (esclusi gli enti sanitari soggetti al titolo secondo del presente decreto), in coerenza con il presente principio e con le disposizioni del Dlgs.n.118/2011”*.

La disposizione deve essere letta in rapporto con la disciplina speciale contenuta nel codice dell'ambiente ed alla ratio della relativa legislazione volta al superamento della *“frammentazione”* nell'esercizio della funzione. Nella normativa come novellata, il Consorzio è il soggetto di area vasta, titolare di funzioni e servizi.

Nel disegno del legislatore nazionale, attuativo della disciplina eurounitaria, vige ormai, con le ultime modifiche normative, un precetto di rigorosa autosufficienza del sistema di gestione dei servizi di igiene urbana e ambientali.

Un soccorso finanziario degli enti partecipanti nei confronti del Consorzio non è a priori ammissibile, perché contemplerebbe risorse afferenti alla fiscalità generale estranee alla tariffa, sia perché *“l'esercizio della funzione”* ormai è sempre meno propria degli enti locali partecipanti a seguito della ridefinizione di questi Enti ad opera della legislazione regionale – attuativa di quella nazionale - , sia perché verrebbe leso il principio euro unitario del *“chi inquina paga”*.

Tali precisazioni sono utili sotto un duplice profilo. L'attività d'indirizzo degli enti locali partecipanti è un atto doveroso che deve misurarsi con l'ampia autonomia del Consorzio rispetto al singolo ente ed al sistema di regolazione e vigilanza predisposto a livello nazionale con le competenze dell'ARERA.. L'affievolimento del ruolo d'indirizzo dei singoli enti locali è stato rafforzato proprio dal sistema di regolazione a cui è stato assoggettato l'ambito ambientale in generale, ormai definito con le due deliberazioni Arera sopra citate.

L'ARERA ha dunque poteri regolatori ampi ed incisivi, tali da ridisegnare l'assetto di relazioni tra gli attori del servizio ambientale e comprimere, se non escludere in molti aspetti, l'influenza dei singoli enti. Quanto innanzi esposto mira a chiarire che le ordinarie funzioni d'indirizzo che gli enti locali svolgono rispetto ai Consorzi, come attualmente configurati, sono estremamente limitati dalla legislazione speciale della materia, derogando in tal modo alla disciplina generale risalente al d.lgs. n.118/2011.

Le componenti di costo di funzionamento e la forchetta di oscillazione delle stesse, sono sottratte ex lege alla funzione dei singoli enti e riservate in modo esclusivo alla competenza regolatoria di ARERA ed alla validazione del Consorzio.

Il fabbisogno del personale. La Corte Costituzionale ha riconosciuto che le funzioni regolatorie attribuite all'ARERA, in passato denominata AEEGSI, rientrano nell'ambito delle c.d. "riforme fondamentali economico sociali" del paese, la cui finalità, per quanto attiene i costi, tra cui quelli di funzionamento dei consorzi, è diretto a preservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e ad assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio, a tutela della concorrenza, dell'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi.

Nell'ambito del metodo tariffario per il periodo regolatorio 2022-2025, sono espressamente contemplati i costi di funzionamento, di personale, ecc., relativi al c.d. ente territorialmente competente e al gestore. La funzione regolatoria svolta da ARERA su scala nazionale, introdotta anch'essa nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica nazionale, assicura, per quanto attiene al profilo in discorso, la congruità e l'adeguatezza dei costi di funzionamento secondo criteri di efficienza ed efficacia ed economicità della gestione. In sostanza la sostenibilità finanziaria del piano del fabbisogno del personale dovrà misurarsi con i parametri dettati dall'ARERA nella determinazione della componente tariffaria oggi contemplata dal metodo tariffario Arera e dai costi massimi imputabili al funzionamento. La spesa di funzionamento è il prodotto di diversi fattori individuati.

Considerata la ratio della funzione regolatoria di Arera nell'ambito dei rifiuti e l'inserimento dei costi del consorzio nella tariffa tributo o nella tariffa corrispettivo, il vincolo di finanza pubblica a cui l'Ente è sottoposto è quello del rigoroso rispetto della disciplina Arera e delle prescrizioni dettate dall'Autorità in sede di approvazione. È di tutta evidenza che tra le componenti di costo sono comprese quelle relative alla spesa del personale. In sostanza il vincolo "di finanza pubblica" a cui riferirsi è quello della sostenibilità della relativa spesa rispetto al perimetro del bilancio che il metodo tariffario applicato riserva al costo di funzionamento dell'Ente.

Conclusioni. Si ritiene che i Consorzi ora sub ambiti di area vasta nel settore rifiuti, in Piemonte, siano qualificabili come Consorzi di funzione, con un rapporto di strumentalità. Il rapporto di strumentalità risulta coerente con l'assetto normativo vigente in quanto oggetto del trasferimento disposto per legge dell'"esercizio della funzione pubblica" preposta alla cura dell'ambito ambientale, permanendo in capo agli enti locali la competenza istituzionale generale. La natura giuridica ed il rapporto di strumentalità, attrae la disciplina contabile dell'ente nel perimetro del d.lgs. n.118/2006 che espressamente ammette all'art.3, comma 3, e 17 del d.lgs. n.118/2011, la contabilità economico patrimoniale. Anche il nuovo statuto tipo approvato dalla Regione Piemonte per i sub ambiti di area vasta – ex Consorzi – dispone che siano gli enti stessi ad individuare la tipologia di contabilità. Il Consorzio Csea ha mantenuto, anche con l'adozione dello Statuto tipo da parte dell'Assemblea consortile, la contabilità economico patrimoniale, l'unica che possa considerarsi funzionale alla strutturazione di questo ente che, a differenza degli altri Consorzi della provincia di Cuneo e di molti del Piemonte, non dispone di parallela società pubblica dedita alla gestione degli impianti ovvero all'ambito economico; è evidente che in tale contesto, il bilancio consortile e l'attività del Consorzio, a differenza dei Consorzi dotati di società pubblica parallela, deve comprendere anche tutta la gestione dei flussi di rifiuti e relativi flussi finanziari, la gestione economica con gli operatori, ecc., che non potrebbe essere svolta con la contabilità finanziaria, legata a step burocratici non compatibili con una gestione operativa delle attività in materia di rifiuti.

Per quanto riguarda, invece, l'ambito del personale, la qualificazione dei Consorzi operata dalla Regione Piemonte con le recenti novelle, con l'esplicito riferimento al contratto enti locali, attrae l'ente nell'ambito della disciplina in tema di programmazione del fabbisogno del personale ai sensi del d.lgs. n.165/2006, a mente della loro natura di pubbliche amministrazioni ai sensi della d.lgs. n.196/2009 e dell'inclusione di tale categoria di enti nell'elenco ISTAT delle Pubbliche amministrazioni secondo il SEC 2010. Considerata la disciplina prevista in tema di determinazione delle tariffe (siano esse tariffe tributo o tariffe puntuali), il vincolo finanziario che presiede l'ente è da ricondursi ai parametri di ammissibilità dei costi di funzionamento approvati dall'ARERA con il Metodo tariffario in forza delle funzioni regolatorie ad essa attribuita dalla legge, quale riforma economico sociale e di finanza pubblica finalizzata al conseguimento di una maggiore efficienza, economicità ed efficacia dei servizi pubblici a rilevanza economica ed a rete.

Per quanto riguarda la consistenza dei fondi del salario accessorio, si può procedere in questo modo:

- Per il fondo del personale NON dirigenziale, continuando ad applicare il principio, come declinato nell'ente, adottato nel 2009-2010 al momento del reinquadramento giuridico, del benchmarking, e quindi con un fondo salario accessorio e un fondo lavoro straordinario, determinati moltiplicando il valore medio all'epoca quantificato, per il numero di unità di personale; va inoltre dato atto che lo stanziamento per il finanziamento della posizione organizzativa esistente, trae e continua a trarre origine dallo scorporo, disposto dal 2019, della relativa somma dal fondo;
- Per il fondo del personale DIRIGENZIALE, richiamando analogo tecnica di bechmarking utilizzata nel 2015 per la ricostruzione del fondo (vedasi: deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 27/2015, determinazione n. 65 del 10.7.2015, atti richiamati e correlati, e in particolare la relazione tecnica finanziaria, laddove erano stati presi in considerazione esempi di consistenze medie della posizione e risultato, si può quantificare nell'importo medio arrotondato ivi risultante dalla somma della retribuzione di posizione media e dell'attuale consistenza della retribuzione di risultato, la consistenza massima del fondo; per quanto riguarda la retribuzione del segretario, si fa riferimento alla ricognizione disposta con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 21 in data 02.08.2019 e ai plurimi criteri ivi indicati, quali criteri per la determinazione del limite massimo teorico, dando atto che la determinazione in concreto avviene come stabilito all'articolo 26 comma 2 del nuovo statuto consortile; al riguardo, si dà atto che si è provveduto rispettivamente con deliberazioni nn. 8 e 9/2023 all'aggiornamento degli emolumenti sulla base di quanto rielaborato con atto dell'Assemblea n. 16 del 15.11.2022; si rinvia pertanto a tali deliberazioni, evidenziando altresì che con tali aggiornamenti non si è completato l'adeguamento rispetto ai limiti indicati.

In definitiva si dà atto che il piano del fabbisogno di personale viene aggiornato con le esigenze non più differibili, ma nei limiti della dotazione complessiva risultante in fase di inquadramento dell'ente con il sistema/assetto Enti locali, avvenuta nel 2009-2010, provvedendo ad ulteriore avanzamento della provvista di personale prevista. In questo contesto, il limite aggiornato della spesa di personale 2008, consiste nel totale di spesa risultante dalla dotazione risultante.

Profilo professionale	Cat. Iniziale giuridica	Tempo lavoro		N. posti Attualmente coperti		previsione cessazioni	Posti vacanti			Totale
DIRIGENTE TECNICO (*) (in caso di tempo pieno)		100%					1			1
SEGRETARIO CONSORTILE		100%								1
(*) Nota relativa a segretario: importo aggiornabile in relazione a criteri di cui a delibera CdA n. 21 in data 02/08/2019 (relazione esplicativa). Quota eventuale di risultato applicando per analogia accordo segretari comunali .										
FUNZIONARIO TECNICO E.Q.	D6	100%		1						5,5
FUNZIONARIO AMM.VO E.Q.	D6	100%		1						

FUNZIONARIO TECNICO E.Q.	D1	100%			1					
FUNZIONARIO TECNICO E.Q. – “P”	D1	100%						1		
FUNZIONARIO AMM.VO E.Q. “P”	D1	100%						1		
FUNZIONARIO TEC/AMM. E.Q.	D1	50%						1		
ISTRUTTORE AMM.VO	C1	100%						1		
ISTRUTTORE TECNICO	C1	100%						1		
ISTRUTTORE AMM.VO	C1	100%						1		3
OPERATORE AMM.VO ESPERTO	B1	100%			1					
ISTRUTTORE AMMVO – PER PROGRESSIONE DA FIGURA DI CUI A RIGO PRECEDENTE - DIFFERENZIALE	C1	100%			1					1
indennità di comparto a carico bilancio										
Previsione di trasformazione da tempo parziale a tempo pieno							n/a			
Segretario risultato							Max 10% monte salari, calcolo in relazione alla nota di cui sopra (*)			
Dirigente Tecnico in caso di tempo pieno: fondo posizione + risultato – vedi inoltre nota (*)							Max somma: valore medio posizione relazione tecnico finanziaria a base delibera 27/2015 e determina 65/2015 + retribuzione risultato come ivi quantificata – salvo aggiornamenti (vedasi aggiornamenti di cui a delibera Cda n. 8/2023)			
Assunzioni a tempo determinato										
Incarichi ex. Art. 110 comma 1										
Incarichi ex. Art. 110 comma 2										
Incarichi ex art. 90										

Incarichi art. 1 comma 557 legge 311/2004	2 figure tempo parziale – in servizio		
TOTALE SPESE DI PERSONALE TEORICA MASSIMA – OLTRE A QUANTO RISULTANTE DA APPLICAZIONE NOTE (comprensiva di accessori, previdenziali, ecc) (*)		€. 562.215,88	11,50
RACCORDO CON IL CONTENIMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE			
Voci escluse dal calcolo dell'art. 1 comma 557 L. 296/2006		€. 116.791,47	
TOTALE SPESE DI PERSONALE MASSIMO TEORICO AL NETTO DELLE ESCLUSIONI – OLTRE A QUANTO RISULTANTE DA APPLICAZIONE NOTE (*) (comprensiva di accessori, previdenziali, ecc.)		€. 445.420,40	

FABBISOGNO DI PERSONALE

ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO

Per quanto riguarda il fabbisogno occupazionale, entro il limite massimo come determinato dalla tabella di cui sopra (parte in valori finanziari, e parte in applicazione dei “criteri” di determinazione: es. segretario, dirigente, fondo salario accessorio), si dispone l’assunzione, al momento, delle sole figure indicate con la lettera “P” nella tabella di cui sopra (priorità), ritenendo prioritario e non differibile l’assunzione delle stesse, già per il corrente esercizio, al fine di venire incontro alla urgenza organizzativa e gestionale presso l’ente, senza attivare al momento le altre assunzioni, allo scopo di consentire ciò che in questi anni è stato elemento fondamentale della gestione dei rapporti finanziari con i Comuni, ovvero la retrocessione ai medesimi di rilevanti quote di proventi Conai ovvero calmieramento delle tariffe. Oltre naturalmente all’assunzione già programmata relativa alla sostituzione di istruttore amministrativo contabile categoria C.

Per quanto riguarda la spesa prevista per la copertura delle due figure di cui si attiva l’assunzione, di categoria D, essa ammonta complessivamente ad euro 50.293,42 per il trattamento tabellare, oltre all’adeguamento del fondo salario accessorio (secondo i medesimi criteri di benchmarking adottati nel 2009-2010, per euro 11.000,00, e all’adeguamento del fondo lavoro straordinario, per euro 720,00...), e relativi oneri riflessi, per complessivi euro 83.780,00 circa

Tale spesa rappresenta in percentuale il 0,44% del bilancio del Consorzio, mentre la spesa complessiva di personale, con le assunzioni previste, rappresenterebbe circa il 1,47% del bilancio del Consorzio.

Si prevede inoltre il seguente piano di valorizzazione del personale, attraverso le previsioni offerte dall’art. 52, comma 1 bis, del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dal d.l. n. 80/2021:

- N. 1 progressione verticale da B1/B3 giuridico a C1 (o nuova declaratoria contratto funzioni locali in fase di stipula) correlata all’assunzione dall’esterno di un istruttore di categoria C;

LAVORO FLESSIBILE

Dato atto:

- che l'Ente, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e regolamentare, intende adeguarsi al principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile, evitando forme di precariato; nel contempo deve espletare le proprie funzioni istituzionali;

Richiamata la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 43/2012 con la quale veniva integrato il *Regolamento degli uffici e servizi* in relazione all'applicazione generale dell'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 con il seguente articolo:

“Art. _17-bis – Applicazione art. 9, comma 28, D.L. 78/2010.

Ferme le eccezioni già previste per legge, il Consorzio C.S.E.A. applica l'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 relativo ai limiti delle assunzioni flessibili, con adattamento che consente il ricorso a detti istituti assuntivi nei seguenti casi:

- far fronte a eventi imprevisti o imprevedibili o comunque non dipendenti dalla volontà dell'ente (quali, ad esempio: sostituzioni personale con diritto a conservazione del posto);*
- garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali, tenuto conto della prevista soppressione del Consorzio in fase di attuazione operativa, della necessità di proseguire nella gestione durante il periodo transitorio, e della ridottissima consistenza della dotazione organica a tempo indeterminato e, inoltre, tenendo conto della indefettibilità di figure previste statutariamente o indispensabili per la gestione operativa, per loro natura a termine oppure a termine in forza delle particolari soluzioni organizzative poste in atto (es. comando), alternativa a ipotesi più onerose;*

Viene inoltre prevista la considerazione cumulativa, ove più favorevole, dei limiti imposti dalla norma ai diversi sistemi di categorie di lavoro flessibile individuati dalla disposizione stessa.

L'adattamento come sopra delineato è subordinato alla verifica di impossibilità operativa di altra soluzione consistente nell'utilizzo di altro personale in disponibilità dell'ente, e comunque è subordinato al rispetto della restante normativa di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale, per quanto in applicazione presso l'ente”.

Si stabilisce quale esigenza non differibile e da mantenere per l'ente, almeno fino alla definizione delle assunzioni prioritarie di cui sopra, un livello di spesa per personale flessibile per lo meno al livello attuale (euro anno 110.000,00 circa). in considerazione della estrema esiguità della disponibilità di spesa per l'anno 2009 ovvero spesa media per il triennio 2007-2009 (rispettivamente, euro 71.338,61 ed euro 71.837,68);

Sul punto si richiamano le pronunce della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, rispettivamente n. 1/2017 e n. 15/2018, dal momento che il parametro predetto è assolutamente irrisorio per fronteggiare eventuali necessità di lavoro flessibile di questo ente, se solo si considera che la mancanza, anche limitata nel tempo, anche di solo un dipendente, allo stato attuale equivarrebbe all'assenza del 20% del personale, con la necessità imprescindibile di assicurare la continuità dei servizi (di natura costituzionale: la vigilanza e verifica della raccolta rifiuti, con i conseguenti problemi ambientali in caso di interruzione);

Dato atto della presenza del piano di azioni positive, aggiornato per il triennio 2022-2024, di cui alla deliberazione del CdA n. 19 in data 08/04/2022;

Dato atto che lo schema del fabbisogno da ultimo approvato è stato trasmesso alla OO.SS. e alla R.S.U. con nota prot. n. 1068 in data 22.03.2021, e su di esso è stato reso parere del Revisore dei conti in data 14.12.2021, mentre sullo schema del presente fabbisogno, è stato reso il parere del Revisore in data 28.10.2022 prot. 2671 e lo stesso verrà inviato alle OO.SS. e alla R.S.U. a stretto giro

IN QUANTO SOPRA E PIU' SOTTO RIPORTATO

CONSTA

IL PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE (PTFP) nonché IL CONTENUTO DELLA SEZIONE “ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO” DEL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' ED ORGANIZZAZIONE:

1. si richiama integralmente la premessa quale parte integrante;
2. il contenuto comprende in forma aggregata:
 - a. struttura organizzativa
 - b. organizzazione del lavoro agile (vedasi allegato);
 - c. piano triennale dei fabbisogni del personale
3. a) tutte le assunzioni indicate come prioritarie costituiscono fabbisogni prioritari/emergenti e professionalità infungibili, stante la assoluta e grave carenza di personale come in premessa specificata, ulteriormente aggravata come risultante in atti;
- b) si conferma o è in attuazione o già in corso un processo di riorganizzazione costituito dalla esternalizzazione non più gestibile, totalmente o parzialmente, a livello di ente: attività didattica, di sensibilizzazione, ovvero attività di supporto in appalto (servizi) nelle fasi di controllo di esecuzione dell'appalto stante l'enorme e maggiorata diversificazione delle attività e dei servizi stessi;
- c) il personale svolge esclusivamente funzioni e attività istituzionali e di core business, mentre attività di supporto e di back office potranno essere ulteriormente esternalizzate e affidate mediante servizi;

d) rapporto con la vecchia dotazione organica: le linee guida del DPF prevedono che “per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa di personale, l’indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente”; “nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell’ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai propri fabbisogni programmati, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l’amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l’applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento”;

e) si prende atto che da quanto espresso in narrativa si rileva l’assenza di unità di personale (dirigenti compresi) in soprannumero o in eccedenza all’interno della struttura organizzativa del Consorzio C.S.E.A., e con la presente si conferma tale assenza di eccedenza o soprannumero di personale;

f) si dà atto che conseguentemente l’Ente non deve avviare nel corso dell’anno 2022 né nel corso dell’anno 2023 procedure per la dichiarazione di esubero dei dipendenti;

g) si dà atto che in attesa dell’attuazione di quanto previsto dal D. Lgs. N. 75/2017, si richiama l’attuale dotazione organica intesa quale fabbisogno occupazionale, nelle consistenze numeriche sopra riportate;

h) si integra l’aggiornamento al programma di assunzione del personale/fabbisogno occupazionale, come segue:

- prosecuzione attività dirigente d’area tecnica in rapporto di comando a tempo determinato parziale, per tutto come in essere;
- prosecuzione attività segretario consortile per tutto come in essere;
- prosecuzione attività ai sensi art. 1 comma 557 legge n. 311/2004, del personale di altri Comuni attualmente in servizio, fino al termine dell’attività del Consorzio e comunque con condizione risolutiva costituita dall’attuazione delle previsioni della legge regionale n. 7/2012 e n. 1/2018 (se non compatibile con il mantenimento di detti rapporti, che potranno proseguire, in tal caso) da parte degli enti subentranti a C.S.E.A., ovvero da altre circostanze normative sopravvenienti;
- utilizzo di personale per altre esigenze temporanee o eccezionali o per esigenze sostitutive, in particolare per supporto straordinario al personale per le ragioni già sopra evidenziate; si richiama integralmente al riguardo quanto previsto ed attuato dalla deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 22/2018 (somministrazione di lavoro); potranno essere attivate anche acquisizioni di servizi specialistici per attività di tipo particolare (es. supporto al direttore dell’esecuzione dei servizi, attività di verifiche sui servizi, ecc.); rapporto a tempo determinato, ove ritenuto opportuno, ovvero somministrazione di lavoro, nelle more di possibilità di reperimento di persona a tempo indeterminato;

i) si ribadisce, l’ampia flessibilità di mansioni, ai sensi del d. lgs. N 165/2001, e che l’assegnazione delle risorse umane alle varie posizioni è meramente orientativa e non vincolante;

l) si assume ampia riserva di ulteriori eventuali determinazioni modificative del presente programma che si rendessero necessarie in ragione di successive disposizioni normative o esigenze organizzative;

m) si dà atto che il Piano Triennale dei Fabbisogni di personale è compatibile con le disponibilità finanziarie e di bilancio dell'ente, troverà copertura finanziaria sugli stanziamenti del bilancio di previsione 2022-2024 e 2023-2025;

n) di evidenziare le seguenti ulteriori considerazioni:

Si dà atto che il piano del fabbisogno di personale viene aggiornato con le esigenze non più differibili, ma nei limiti della dotazione complessiva risultante in fase di inquadramento dell'ente con il sistema/assetto Enti locali, avvenuta nel 2009-2010, provvedendo ad ulteriore avanzamento della provvista di personale prevista. In questo contesto, il limite aggiornato della spesa di personale 2008, consiste nel totale di spesa risultante dalla dotazione risultante.

Per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato, si rinvia ai limiti finanziari stabiliti dalla legge, richiamando altresì i recenti orientamenti giurisprudenziali (Corte dei Conti) e in particolare DELIBERAZIONE N. 15/SEZAUT/2018/QMIG, che si attaglia perfettamente alla fattispecie esistente presso questo Consorzio.

Tale spesa dovrà comunque essere compatibile con il tetto di spesa aggiornato di cui alla lettera n), primo capoverso.

Al riguardo si attesta che al momento ci si sta già avvalendo del supporto interpretativo della Corte dei Conti citato ("Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale, può, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento").

Le scelte programmatiche, esplicitate nella deliberazione di programmazione triennale, sono state recepite nel presente documento, prendendo come riferimento la composizione del personale in servizio nell'ultimo triennio:

PERSONALE IN SERVIZIO e ASSUNZIONI IN PROGRAMMA – PTFP 2023-2025

DOTAZIONE ORGANICA RISULTANTE:

SPESA 2008 come aggiornata	Spesa Euro	Pianta Organica Totale
TOTALE SPESE DI PERSONALE TEORICA MASSIMA – OLTRE A QUANTO RISULTANTE DA APPLICAZIONE NOTE (comprensiva di accessori, previdenziali, ecc) (*)	562.215,88	11,50

RACCORDO CON IL CONTENIMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE	
Voci escluse dal calcolo dell'art. 1 comma 557 L. 296/2006	116.791,47
TOTALE SPESE DI PERSONALE MASSIMO TEORICO AL NETTO DELLE ESCLUSIONI – OLTRE A QUANTO RISULTANTE DA APPLICAZIONE NOTE (*) (comprensiva di accessori, previdenziali, ecc.)	445.424,40

PIANO DI FABBISOGNO DI PERSONALE - FASE OPERATIVA:

Profilo professionale	Cat. Iniziale giuridica	Tempo lavoro	N. posti Attuali	previsione cessazioni	Posti vacanti	Note	Situazione occupazionale
FUNZIONARIO TECNICO E.Q.	D3	100%	1				5
FUNZIONARIO AMM.VO E.Q.	D3	100%	1				
FUNZIONARIO TECNICO E.Q.	D1	100%	1				
FUNZIONARIO TECNICO E.Q.	D1	100%			1	Assunzione	
FUNZIONARIO AMM.VO E.Q.	D1	100%			1	Assunzione	
ISTRUTTORE AMM.VO	C1	100%	1				2
ISTRUTTORE AMM.VO	C1	100%	1				
							7
Per segretario e dirigente tecnico vedasi prospetto precedente							
Incarichi ex. Art. 110 comma 2							

Incarichi ex art. 90		
Art. 1 comma 557 legge 311/04		
Assunzioni con contratti di somministrazione		
Altre tipologie di assunzione di lavoro flessibile		
TOTALE SPESE DI PERSONALE AL NETTO DELLE ESCLUSIONI DA CONFRONTARE CON TETTO DI SPESA ANNO 2008 COME ATTUALIZZATO (compresi accessori, previdenziali, ecc.)	€. 421.542,14	7
RACCORDO CON IL CONTENIMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE		
Voci escluse dal calcolo dell'art. 1 comma 557 L. 296/2006 (vedi prospetto allegato alla deliberazione)	€. 57.392,75	
TOTALE SPESE DI PERSONALE AL NETTO DELLE ESCLUSIONI DA CONFRONTARE CON TETTO DI SPESA ANNO 2008 COME ATTUALIZZATO CON IL PRESENTE ATTO (compresi accessori ,previdenziali, ecc)	€. 324.149,38	
SPESA 2008 COME ATTUALIZZATO CON IL PRESENTE ATTO	€. 445.424,40	
RIFERIMENTO	€. 445.424,40	
Differenza	€. 121.275,02	

Si dà atto che l'eventuale assunzione di ulteriore tecnico di supporto di categoria C, rispetto alle due assunzioni attualmente previste come immediate (a loro volta ulteriori alla sostituzione per turn over di istruttore amministrativo categoria C) avverrà in relazione a rimodulazione di altre provviste di personale dipendente da enti terzi ovvero alle necessità non differibili che dovessero emergere.