
Piano degli obiettivi: linee di indirizzo, acquisizione dei pareri dei dirigenti e concetto di economia di spesa del personale

di [vincenzo](#), [Commercialista Telematico](#)

Pubblicato il 28 Maggio 2014

sono legittimi gli atti di indirizzo contenuti nel Piano degli obiettivi dell'Ente Loale, predisposti dal settore per la realizzazione delle attività richieste dall'amministrazione, in termini di mezzi finanziari e risorse umane necessarie alla loro realizzazione, qualora gli stessi siano privi dei pareri di regolarità tecnica e contabile

L'amministrazione comunale si interroga sulla legittimità di atti di indirizzo contenuti nel Piano degli obiettivi, predisposti dal settore per la realizzazione delle attività richieste dall'amministrazione, in termini di mezzi finanziari e risorse umane necessarie alla loro realizzazione, qualora gli stessi siano privi dei pareri di regolarità tecnica e contabile. Inoltre, altro quesito conseguente all'atto di indirizzo, riguarda la possibilità di prevedere risorse aggiuntive per la remunerazione del personale, per le eventuali attività svolte al di fuori dell'orario di servizio. Solo questi due quesiti sono stati accolti, in risposta, dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nella deliberazione n.79 depositata in data 15/05/2014.

LA NATURA GIURIDICA DEI PARERI TECNICO E CONTABILE

Il collegio contabile, rileva preliminarmente, come secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale del Giudice Amministrativo (da ultimo, Cons. St. sez. V, n. 1663/2014), i pareri (che l'art. 49 TUEL richiede espressamente per l'adozione delle deliberazioni comunali che non siano <mero atto di indirizzo>) non costituiscono requisiti di legittimità delle deliberazioni cui si riferiscono, in quanto sono preordinati all'individuazione sul piano formale, nei funzionari che li formulano, della responsabilità eventualmente in solido con i componenti degli organi politici in via amministrativa e contabile, così che la loro eventuale mancanza costituisce una mera irregolarità che non incide sulla legittimità e la validità delle deliberazioni

stesse (Cons. St., sez. V, n. 5012/2009; sez. IV, n. 3888/2008). Ciò vale anche per il parere di regolarità contabile sugli atti programmatori, la cui omissione non incide sulla validità della deliberazione stessa, rappresentando al più una mera irregolarità (Cons. St., sez. IV, n. 351/2012). Da tale esame preliminare, ne discende che – il mancato rilascio dei pareri prescritti dall'art 49 del TUEL non avrebbe riflessi, comunque, sul piano della legittimità della delibera.

L'UTILIZZO DI MAGGIORI SPESE DEL PERSONALE

Chiarita la questione dei pareri, l'analisi del collegio contabile, si concentra sulla possibilità di utilizzare, nel caso di specie di "portare a compimento, nell'interesse della collettività amministrata, una serie di interventi in materia di lavori pubblici la cui realizzazione creerebbe occupazione delle forze lavorative a livello locali a sollievo della disoccupazione giovanile", con conseguente finanziamento "di personale" - funzionale a remunerare una prestazione lavorativa finalizzata alla attivazione di un Piano di lavori pubblici - utilizzando risorse rivenienti da altre spese di personale non sostenute e qualificabili come economie di bilancio, e dalle risorse dell'art. 14, CCNL 1 aprile 1999, destinate alla retribuzione di lavoro svolto al di fuori del normale orario di servizio. In risposta al quesito il collegio contabile lucano rileva che:

- l'art. 274 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (R.D. n. 827/1924) stabilisce che costituiscono "economia di bilancio" la differenza tra la somma stanziata nei rispettivi capitoli di bilancio e la somma che forma oggetto di impegno, ai sensi dell'art. 273. In altre parole, gli stanziamenti, di competenza o di cassa, che a fine esercizio non sono stati, rispettivamente, impegnati o pagati e che non possono più essere utilizzati negli esercizi successivi perché non hanno dato luogo a "residui", sono considerati "economie di spesa";
- i cc.dd. "residui di stanziamento" (o residui impropri), a dispetto del termine, non costituiscono veri e propri "residui" (passivi), dal momento che non presuppongono obbligazioni perfezionate in attesa di essere adempiute ma, al contrario, sono stanziamenti di bilancio, normalmente per spese in conto capitale, che a termine dell'esercizio non sono stati impegnati ma che vengono riproposti nel successivo anno finanziario. Solo alla fine di quest'ultimo, ove ancora non impegnati, diventano "economie" e precludono l'assunzione di un successivo impegno;

- per l'art. 183 del TUEL costituiscono economia "le minori spese sostenute rispetto all'impegno assunto, verificate con la conclusione della fase della liquidazione" (comma 4). Altre "economie" si hanno quando (comma 3), durante la gestione vengono prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento. In tal caso, i provvedimenti relativi per i quali entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi decadono e costituiscono economia della previsione di bilancio alla quale erano riferiti, concorrendo alla determinazione del risultato contabile di amministrazione di cui all'art. 186.

Precisati in termini giuridici il concetto di economia di spesa, il collegio contabile, entra nel merito di quello relativo alle spese di personale.

Nella fase di predisposizione del bilancio di previsione, si ha in modo automatico (art.183, comma 2, TUEL) la rilevazione (impegno) del trattamento tabellare e per i relativi oneri riflessi delle spese del personale. Si tratta, infatti, di spese obbligatorie, effettuate mediante l'emissione di ruoli di spese fisse, che non necessitano di uno specifico e periodicamente ripetuto mandato di pagamento, essendo questo emesso a titolo permanente. L'eventualità che, in corso di esercizio, dipendenti dell'Ente cessino dal servizio anticipatamente comporterebbe una "economia" per la parte di retribuzione tabellare già impegnata che non potrà essere erogata. Altre voci retributive, diverse dal trattamento tabellare, che pure concorrono a comporre il trattamento economico complessivo del dipendente dell'ente locale, sono oggetto di specifica regolamentazione e finanziamento, per lo più in sede contrattuale mediante la costituzione di appositi fondi. Anche per le prestazioni di lavoro straordinario, che sono rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e pertanto non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro, ai relativi oneri si fa fronte in ogni caso con le risorse previste dall'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999.

In merito alla costituzione del fondo, il D.L.78/10 2bis ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs.vo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Sull'interpretazione della disposizione del contenimento delle spese relative al trattamento accessorio è intervenuta la Corte dei Conti a Sezioni Riunite (Delibera 51/2011), la quale ha evidenziato che anche eventuali risorse pur se collegate a maggiori entrate vadano in ogni caso ridotte (con esclusione dei soli

compensi alle avvocature comunali in cui è disposto il rimborso della parte soccombente e i compensi per le attività di progettazione definite dall'art.92 D.Lgs.163/06).

Pertanto, le eventuali "economie" conseguite (rispetto alle maggiori somme impegnate a inizio esercizio), successivamente al 2010, per effetto della riduzione del personale, non concorrono più a determinare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, che viene, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Ciò comporta che le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile neppure per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over.

In merito alle risorse che si autoalimentano con la realizzazione delle opere pubbliche, si tratta di risorse destinate a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto in tal caso si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato. Deve aggiungersi, con specifico riferimento a tale tipologia di prestazione professionale, che essa afferisca ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti.

CONCLUSIONE

La risposta negativa, fornita dal collegio contabile si riferisce all'impossibilità per l'ente, quant'anche ciò dovesse generale beneficio di termini di economia interna per i maggiori investimenti previsti sul territorio, di utilizzare economie di spese del personale per finanziare una parte del salario accessorio (straordinario), stante i ristretti limiti legislativi posti a tutela della riduzione di tutto il salario accessorio a livelli non superiori a quelli dell'anno 2010. Unica possibilità è quella di remunerare il personale esclusivamente nei ristretti limiti previsti nel quadro economico delle singole opere pubbliche qualora effettuate in via diretta da parte dell'ente, in quanto tali incentivi sono stati posti fuori da tali limiti. Le eventuali maggiori risorse destinate all'incentivazione per la progettazione interna, non solo non rileva ai fini del contenimento delle risorse decentrate, ma non rientra neppure nelle limitazioni di cui all'art.1 comma 557 legge finanziaria 2007 (riduzione della spesa complessiva del personale rispetto a quella dell'anno precedente).

23 maggio 2014

Vincenzo Giannotti

Articolo pubblicato su www.bilancioecontabilita.it