



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 4 giugno 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati

dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Campo San Martino prot. n. 3418 del 17 aprile 2020, acquisita al prot. C.d.c. n. 2112 del 17 aprile 2020;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 24/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Comune di Campo San Martino (PD) ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 concernente la spesa del personale, ed in particolare in merito alla possibilità di cumulare l'indennità di ordine pubblico con le altre indennità previste dal CCNL del Comparto Funzioni Locali per il personale addetto al servizio di Polizia municipale.

L'istanza evidenziava che: *“Tale richiesta è dettata dal fatto che in alcune realtà della Provincia di Vicenza, è sostenuta l'interpretazione che la precitata indennità, escluda la cumulabilità con altre indennità previste ed erogate, mentre in altre realtà della Provincia di Padova è prevista, stante anche la comunicazione delle rappresentanze Sindacali (...)”*.

La richiesta del Sindaco del Comune di Campo San Martino così concludeva: *“Di fatto, si sottopone alla cortese attenzione l'interrogativo formulato, affinché vengano dissolti a livello generale qualsiasi dubbio interpretativo al riguardo di tale interpretazione”*.

DIRITTO

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2013, secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* ed, in secondo luogo, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo)

e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Città Metropolitana, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità oggettiva dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che

caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico, rappresentante legale del Comune. L'istanza è stata trasmessa direttamente dal Comune richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Tale modalità, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta, atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

Questa Sezione ritiene, pertanto, ammissibile, la richiesta del Comune di Campo San Martino poiché la nozione di "materia di contabilità" comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali secondo una "visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica" che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica. Si ritiene, dunque, che la richiesta di parere in esame concerna direttamente il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, il tutto ai fini di una sana gestione finanziaria dell'ente, nonostante la tematica specifica sia, invero, in stretta connessione con l'applicazione di norme del CCNL comparto Funzioni Locali, la cui interpretazione spetta ad altro soggetto istituzionalmente competente (*in primis* ARAN), come del resto ribadito più volte, dalla costante giurisprudenza contabile.

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'Ente (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, questa Sezione procede all'esame del quesito formulato dall'Amministrazione comunale, offrendo una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

MERITO

In via preliminare, per rispondere al quesito posto dall'Amministrazione Comunale di Campo San Martino, appare opportuno illustrare sinteticamente il quadro normativo di riferimento, in particolare mettendo in evidenza la *ratio* sottesa alla liquidazione dell'emolumento definito "indennità di ordine pubblico" (di seguito semplicemente indennità di O.P.).

In primo luogo, il rinvio è alla legge quadro sull'ordinamento della Polizia municipale (legge n. 65 del 07/03/1986) e nello specifico, alle disposizioni di cui all'art. 3 e all'art. 10. L'art. 3 concerne i compiti degli addetti al servizio di Polizia municipale e l'art. 10 è

relativo al trattamento economico.

L'art. 3 stabilisce che: *“Gli addetti al servizio di Polizia municipale esercitano nel territorio di competenza le funzioni istituzionali previste dalla presente legge e collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità.”*

Quanto al trattamento economico, il successivo art. 10 stabilisce che: *“1. Gli addetti al servizio di Polizia municipale sono inquadrati in livelli retributivi determinati in relazione alle funzioni attribuite. 2. Le indennità attualmente previste dall'articolo 26, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, in sede di accordo nazionale e secondo le procedure della legge 29 marzo 1983, n. 93, possono essere elevate fino al limite massimo dell'ottanta per cento dell'indennità di cui all'articolo 43, terzo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, per coloro ai quali sia attribuito l'esercizio di tutte le funzioni di cui all'articolo 5 della presente legge. L'aumento non compete al personale comandato o collocato in posizione che non comporti l'effettivo espletamento delle anzidette funzioni. 3. L'indennità di cui all'articolo 26, quarto comma, lettera f), del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, non è cumulabile con qualsiasi altra indennità.”*

Le norme che disciplinano in via diretta l' indennità di ordine pubblico, tuttavia, sono contenute in due successivi Decreti presidenziali: il DPR n. 147 del 05 giugno 1990 avente ad oggetto il *“Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 22 dicembre 1989 concernente il personale della Polizia di Stato.”*, e il DPR n. 164 del 18 giugno 2002 di *“Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e dello schema di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare relativi al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003.”*

L'art. 10 del DPR n. 147/1990 rubricato *“Indennità di ordine pubblico fuori sede”* già prevedeva che:

1. Al personale della Polizia di Stato, comandato in servizio di ordine pubblico fuori sede in maniera isolata o collettiva, compete, in sostituzione dell'indennità di cui all'art. 1 della legge 31 maggio 1975, n. 201, e successive modificazioni ed integrazioni, un'indennità giornaliera di ordine pubblico fuori sede nelle seguenti misure:

- a) livello V, VI, VI-bis, VII, VIII ed VIII-bis: L. 40.000;*
- b) livello IV: L. 30.000.*

2. Ai fini della corresponsione dell'indennità di cui al comma 1:

- a) le frazioni del servizio di ordine pubblico di quattro o più ore comportano l'attribuzione della indennità di ordine pubblico fuori sede in misura intera; per le frazioni, aventi durata inferiore a quattro ore, l'indennità è dovuta in ragione di un ventiquattresimo per ogni ora di servizio di ordine pubblico fuori sede;*
- b) l'indennità compete per il servizio di ordine pubblico in località poste in comune diverso dalla ordinaria sede di servizio;*
- c) l'indennità non è cumulabile con l'indennità di marcia e con il trattamento economico di missione;*
- d) in caso di servizio che non comporta il pernottamento fuori sede, l'indennità di cui al comma 1 è ridotta del trenta per cento;*

e) il personale in servizio di ordine pubblico fuori sede è obbligato a consumare il vitto fornito dall'amministrazione e ad alloggiare, in locale messo a disposizione dalla stessa amministrazione.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 hanno effetto dal 1° giugno 1990.”

Successivamente - a rideterminazione delle disposizioni del DPR n. 147/1990 - con il DPR n. 164/2002 è stata introdotta l'indennità di O.P. anche per il servizio in sede, accanto all'indennità di OP per il servizio fuori sede. Il Titolo II dedicato alle “Forze di polizia ad ordinamento civile”, all'art. 10 rubricato “*Indennità di ordine pubblico*” prevede, infatti, che:

1. L'indennità di ordine pubblico fuori sede di cui all'articolo 10, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1990, n. 147, è corrisposta per ciascun turno di servizio giornaliero della durata di almeno quattro ore, nella misura unica di € 26,00.

2. Restano ferme le disposizioni di cui al comma 2, lettere b), c), d) ed e) dell'articolo 10 citato al comma 1.

3. L'indennità di ordine pubblico in sede è corrisposta per ciascun turno di servizio giornaliero della durata di almeno quattro ore, nella misura unica di € 13,00.

4. Le indennità di cui ai commi 1 e 3 sono corrisposte anche al personale che, a seguito di infermità o lesioni traumatiche verificatesi nel corso ed a causa del servizio, non può completare il previsto turno di quattro ore.

5. Le disposizioni del presente articolo hanno efficacia a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Identica disposizione di cui all'art 10, è presente anche nel Titolo III dedicato alle “Forze di polizia ad ordinamento militare”, e nello specifico il riferimento è all'art. 49 rubricato, ugualmente, “*Indennità di ordine pubblico*”.

Ora più nel dettaglio, ai fini di quanto richiesto dal Comune di Campo San Martino, occorre fare riferimento, altresì, ad alcune circolari del Ministro dell'Interno che nel corso degli anni ha impartito direttive puntuali in merito all'applicazione delle norme sopra richiamate in materia di indennità di ordine pubblico.

Detti provvedimenti sono stati, altresì, tra l'altro, collazionati dal Ministero della Giustizia che, con nota protocollo n. 228839/2009, ha raccolto le circolari emanate sull'argomento, dal 1990 al 2009, evidenziandone i principali elementi. *In primis*, viene sottolineato che l'indennità di O.P. spetta al personale appartenente alle Forze di Polizia impiegato in sede in servizi operativi esterni espletati in condizioni di particolare disagio e rischio, rivolti alla tutela dell'ordine pubblico.

Tali servizi sono caratterizzati per essere resi per un periodo prestabilito e limitato nel tempo e devono essere finalizzati a fronteggiare situazioni di carattere eccezionale e contingente, le quali determinano o fanno temere turbative dell'ordine pubblico. Ai fini della corresponsione dell'emolumento, le circolari ministeriali ne dettagliano i requisiti, come, ad esempio, la prestazione, per ciascun turno, deve essere di almeno quattro ore, la prestazione deve essere effettiva, quindi senza interruzioni del servizio, etc. ... Viene, inoltre, precisato che l'autorità competente a disporre il servizio *de quo* è il Questore, ai sensi dell'art. 14 della L. n. 121/1981.

Il citato articolo, infatti, testualmente dispone che “*Il Questore è autorità provinciale di*

pubblica sicurezza. Il Questore ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione. A tale scopo il Questore deve essere tempestivamente informato dai Comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica.”

Tra le diverse circolari del Ministero dell'Interno sull'argomento, inoltre, appare di primario interesse, nonostante sia datata e riferita a talune fattispecie non tutte ancora concretizzabili, la circolare n. 333-987G.D.1 del 04/05/1993, con la quale veniva espressamente stabilita l'incompatibilità dell'indennità di OP “in sede”, con l'indennità O.P. “fuori sede”, con l'indennità di marcia, con l'indennità meccanografica e l'indennità di rischio, con l'indennità per servizi esterni. Al contrario, ne veniva affermata la compatibilità con la liquidazione del compenso per il lavoro straordinario, in considerazione del fatto che lo scopo di quest'ultimo emolumento è quello di retribuire il prolungamento dell'orario di servizio e non il rischio che questo comporta, come al contrario avviene per l'indennità di O.P.

Nella medesima circolare, inoltre, veniva espressamente previsto che l'indennità di O.P. avrebbe dovuto essere corrisposta anche al personale non inquadrato nei Corpi Armati, dipendente da Amministrazioni pubbliche qualora richiesti delle svolgimento dei servizi di O.P. (polizie locali, guardie giurate, guardie campestri, etc. ...).

Allo scopo, tra l'altro, di limitare l'espansione dei costi non effettivamente riconducibili a servizi di O.P., con successiva circolare n. 333-G 2.3.81 del 07/12/2006, veniva ribadito che al personale utilizzato per potenziare le normali attività degli uffici, seppur attinenti a funzioni di prevenzione, sicurezza e controllo del territorio attraverso l'invio di rinforzi, non sarebbe spettata l'indennità O.P. ma, esclusivamente, l'indennità di missione.

Inoltre, per la corresponsione dell'emolumento, veniva, altresì, specificato che il personale dipendente da enti locali e territoriali (Polizia municipale o locale, Polizia provinciale e Polizia regionale) dovesse essere inserito “*nell'ordinanza di servizio oltre che numericamente, alla stessa stregua delle altre forze di polizia, anche a disposizione della locale Questura, altrimenti gli stessi servizi potrebbero essere considerati normali servizi di istituto delle suddette categorie*”.

Quanto al personale in servizio di ordine pubblico, si rinvia all'art. 37 “Ordinanza di servizio in materia di ordine e sicurezza pubblica” del D.P.R. 28/10/1985 n. 782 di “Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza”, il quale prevede, infatti, che “*per i servizi di ordine e sicurezza pubblica il Questore emana apposita ordinanza di servizio stabilendo le modalità di svolgimento dei servizi stessi, la forza da impiegare, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire. L'ordinanza va comunicata al Prefetto e indirizzata per l'esecuzione ai dirigenti degli uffici, ai funzionari impiegati nonché alle altre forze di polizia ed altri enti eventualmente interessati. (...) L'ordinanza di servizio numerata progressivamente va conservata agli atti per un periodo di cinque anni.*”

Per quanto di interesse ai fini del quesito posto dal Sindaco del Comune di Campo San Martino, viene anche in rilievo la recentissima circolare del Ministero dell'Interno n. 7216

del 16 marzo 2020 avente ad oggetto *“Polmonite da nuovo coronavirus (COVID 19), Trattamento economico personale forze di polizia, Compenso per lavoro straordinario - Indennità di ordine pubblico”*.

Tale circolare espressamente specifica che l'indennità di ordine pubblico è incompatibile con il trattamento di missione, con l'indennità per servizi esterni, con l'indennità per servizi congiunti con le FF.AA. e precisa, altresì, che la stessa non può essere attribuita ad ogni servizio c.d. “esterno”.

Viene, inoltre, espressamente disposto che nell'eventuale concorso delle Polizie locali, al predetto personale dovrà essere riconosciuta unicamente ed eccezionalmente l'indennità di ordine pubblico.

Le attività consistenti in “servizi operativi esterni su strada”, di controllo del territorio finalizzate all'osservanza delle particolari prescrizioni imposte per contenere la diffusione del contagio da COVID-19, per le quali spetta l'indennità di ordine pubblico, dovranno essere disposte nell'ambito del potere di esecuzione e coordinamento esercitato dai Prefetti (articolo 4 del DPCM 8 marzo 2020) e la cui pianificazione è concordata con i Questori in sede dei c.d. tavoli tecnici.

Ne deriva pertanto che la prestazione non può essere determinata da soggetto diverso dalle autorità statali sopra citate, in quanto in tali casi l'indennità non competerebbe, salva la possibilità di ratifica per quei soli servizi caratterizzati da un effettivo e comprovato livello di emergenzialità, insuscettibili di preventiva pianificazione.

La citata circolare del 16 marzo 2020 del Ministero dell'Interno e la precedente del 13 marzo 2020 del medesimo dicastero, vengono indicate quali documenti di riferimento in merito alla tematica “Indennità di ordine pubblico – stato di emergenza derivante dal Covid -19” in una recente nota dell'ARAN – Direzione “Contrattazione 2” U.O. Regioni ed Enti Locali” nella quale espressamente si afferma: *“Con riferimento, infine, al quesito in oggetto, si deve evidenziare che le indicazioni applicative sul riconoscimento della indennità di ordine pubblico al personale di polizia locale coinvolto, su tutto il territorio nazionale, nell'attività di monitoraggio e di attuazione delle disposizioni per il contrasto della diffusione della epidemia Covid -19 in conseguenza della relativa normazione di emergenza, sono contenute nella Circolare del Capo della Polizia del 16 marzo 2020 e nella circolare del 13 marzo in essa richiamata. Ogni aspetto collegato al riconoscimento della richiamata indennità, compresa la questione della eventuale cumulabilità con l'indennità servizio esterno di cui all'art. 56 quinquies del CCNL del 21 maggio 2018, nel particolare stato emergenza derivante dal Covid-19 attiene, esclusivamente alle richiamate indicazioni applicative. Anche per questo aspetto, non può che farsi rinvio alle indicazioni che potranno essere fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica o dal Ministero dell'Interno.”*

Per completezza di esposizione si precisa che, con successiva circolare del 03 aprile 2020, il Capo della Polizia - in risposta ad alcune specifiche richieste di chiarimento delle OO.SS. in ordine alla cumulabilità dell'indennità di O.P. con le indennità speciali erogate “da soggetti terzi”- ha ritenuto, per la Polizia stradale e ferroviaria, in relazione alla situazione epidemiologica e per la durata dello stato di emergenza, che possa essere corrisposta l'indennità di ordine pubblico (o la doppia indennità nei casi previsti

dall'ordinamento) in regime di cumulo con l'indennità autostradale e di vigilanza scalo.

Il CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018, all'art. 56 *quinquies*, invece, specificamente prevede la non cumulabilità dell'indennità di servizio esterno con l'indennità di cui all'art. 70-bis "indennità condizioni di lavoro", e, al contrario, la cumulabilità con l'indennità di turno di cui all'art. 23, comma 5 (indennità per il personale turnista), con le indennità di cui all'art. 37, comma 1, lett. b), del CCNL del 6.7.1995 e successive modificazioni ed integrazioni (indennità per il personale di vigilanza), e con i compensi connessi alla performance individuale e collettiva.

La non cumulabilità con l'indennità di servizio esterno, dunque, risulta avere ad oggetto - come indicato nella disposizione sopra richiamata - la c.d. "indennità condizioni di lavoro", la cui remunerazione trova giustificazione nello svolgimento, tra l'altro, di attività disagiate o esposte a rischi e, di conseguenza, pericolose o dannose per la salute.

La citata nota dell'ARAN - Direzione "Contrattazione 2" U.O. Regioni ed Enti Locali" inoltre in merito alla nuova indennità ex art. 70 bis CCNL 21 maggio 2018 specifica che la stessa *"(...) accorpa le precedenti indennità di rischio, disagio e maneggio valori, fermo restando, comunque, i presupposti fattuali che giustificavano l'erogazione di tali compensi (remunerare lo svolgimento da parte dei lavoratori, di attività disagiate o rischiose in quanto pericolose o dannose per la salute o implicanti il maneggio di valori, laddove tutte effettivamente espletate) è demandata alla contrattazione collettiva integrativa"*.

Tuttavia la menzionata indennità ha riguardo alla relazione tra i peculiari dipendenti della Polizia locale e gli altri dipendenti del medesimo comparto che non si trovano nelle predette condizioni di peculiarità.

In tale senso, l'indennità di O.P. appare più assimilabile, quanto al personale di Polizia locale, alle c.d. indennità speciali erogate da "soggetti terzi" indicate - per il personale appartenente alle specialità della Polizia di Stato - nella circolare del Capo della Polizia del 03 aprile 2020, che non all'indennità di cui all'art. 70 bis del CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018.

Postulano, nel senso della natura "esterna ed eccezionale" dell'indennità di O.P. in favore del personale di Polizia locale, oltre al già mentovato inciso della circolare n. 333-G 2.3.81 del 07/12/2006 (che sottolinea come la corresponsione dell'indennità in parola vada riconosciuta al personale di Polizia locale solo quando l'ordinanza del Questore stabilisca uno specifico contingente numericamente determinato di operatori di Polizia locale, in quanto, altrimenti i servizi resi dal personale appartenente ai predetti Corpi e Servizi potrebbero essere considerati normali servizi di istituto e quindi, non meritevoli del riconoscimento dell' indennità), anche la stessa intera sequenza procedimentale che consente l'inserimento del personale di Polizia locale nei servizi di Ordine Pubblico. Ci si riferisce, in particolare, all'estrinsecazione del modello coordinamentale sancito dalla L. n. 121/1981 (nel testo emergente dalla modifica impressa con il D.Lgs. n. 279/1999) che, per il tramite delle norme dell'art. 54, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 e degli articoli 3 e 5 della L. n. 65/1986, realizza pienamente il principio di leale collaborazione tra enti ed istituzioni della Repubblica, anche sul versante della partecipazione del personale di Polizia locale - sebbene con compiti ausiliari ed in diretta dipendenza dall'

Autorità di pubblica sicurezza - alle funzioni di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Inoltre, non va trascurato che - a rappresentazione di quanto il legislatore abbia inteso considerare il peculiare ruolo della Polizia locale nel contesto emergenziale connesso al contenimento epidemiologico del Covid-19 - con la L. 22 maggio 2020 n. 35 recante: "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 25 marzo 2020 n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19", è stato modificato il comma 9, dell'art. 4, del preveniente D.L. n. 19/2020, inserendo, dopo le parole: "delle forze di polizia", le seguenti parole: "del personale dei corpi di Polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza". Siffatta norma pone all'evidenza che i Prefetti, nell'assicurare l'esecuzione delle misure di prevenzione e cautela volti a determinare il contenimento della diffusione epidemiologica in parola, *expressis verbis*, rilancia la potenzialità di supporto che può offrire il personale di Polizia locale, in servizi che, ove coordinati nei termini sopra descritti, possano generare il riconoscimento dell'indennità di O.P. in termini di cumulabilità non dissimilmente da come ha precisato il Capo della Polizia nella circolare del 03 aprile 2020.

Tutto ciò posto, dirimente è il fatto che il legislatore abbia ritenuto di conservare il divieto di cumulo per alcune particolari indennità. Infatti, nella prospettiva delle citate circolari, l'art. 10, co. 2, lett. c), del DPR n. 147/90, disciplinante le fattispecie tassativamente preclusive del cumulo, non può che considerarsi norma speciale, non estensiva per analogia e di stretta interpretazione, ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile (preleggi). Infatti, il richiamo dell'art. 56 *quinquies*, co. 2, lett. d), del CCNL 2018 "Funzioni locali", all'art. 70 *bis*, non appare segnatamente riconducibile alla nozione tecnica di "ordine pubblico", quindi non preclude, aprioristicamente, il cumulo in parola, a condizione che ricorrano tutti i presupposti testé enunciati e solo quando si verifichino le eccezionali condizioni necessarie.

In conclusione (sulla base del quadro normativo ed ermeneutico sopra analiticamente ricostruito) la Sezione ravvisa l'opportunità di evidenziare che l'individuazione dell'ambito delle ipotesi di cumulo - solo eccezionalmente consentite - non può che essere rigorosamente vincolata alla verifica dell'oggettività delle prestazioni di servizio, ontologicamente riconducibili alla materia collegata dell'ordine pubblico, senza alcuna commistione e/o sovrapposizione con le competenze ordinarie della polizia locale. Solo tale condizione preventiva, infatti, è idonea ad escludere l'attribuzione di componenti remunerative illegittimamente liquidate per la resa del medesimo ed unico servizio, da realizzare, quindi, secondo il criterio di effettività con la resa di prestazioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle ordinarie.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Signor Sindaco e al Signor Segretario comunale del Comune di Campo San Martino (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 4 giugno 2020.

IL RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 10 giugno 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini