

**Deliberazione n. 107/2020/PAR***Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario (relatore)
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

\* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 13 novembre 2020  
Richiesta di parere del Comune di Bondeno (FE)**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bondeno (FE) in data 13 agosto 2020;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del C.A.L. sulla richiesta di parere formulata;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 87 in data 12 novembre 2020 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott. Marco Scognamiglio;

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Bondeno (FE) rivolge a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, articolata nei seguenti due quesiti:

*"1. È possibile cumulare l'indennità di ordine pubblico, riconosciuta ai sensi della Circolare del Ministero dell'Interno prot. 7216 del 16/03/2020 al personale di polizia locale coinvolto nell'attività di monitoraggio ed attuazione delle disposizioni per il contrasto della diffusione dell'epidemia da COVID - 19 con le altre indennità previste dal CCNL del Comparto Funzioni Locali del 21/05/2018 ed in particolare con l'indennità di servizio esterno, ex art. 56-quinquies del CCNL 21/05/2018 e con l'indennità di posizione, attribuita ai sensi dell'art. 15, del medesimo CCNL, al personale di polizia locale titolare di posizione organizzativa, riconducendo a tal fine l'indennità di ordine pubblico all'interno delle fattispecie di trattamenti accessori ulteriormente attribuibili a detti dipendenti, ai sensi dell'art. 18 del CCNL del 21/05/2018 Comparto Funzioni Locali?"*

*2. È possibile riconoscere lo straordinario prestato, ai sensi dell'art. 115 del d.l. n. 18 del 17/03/2020, cosiddetto "decreto Cura Italia", convertito, con modificazioni, in l. n. 27 del 24/04/2020, al personale di polizia locale, titolare di posizione organizzativa, riconducendo il caso di specie alla casistica prevista alla lett. e) del comma 1 dell'art. 18 del CCNL del 21/05/2018 Comparto Funzioni Locali?"*

Chiarendo poi espressamente, il richiedente, che le disposizioni di cui si chiede l'interpretazione sono dunque gli artt. 18 e 56-quinquies del CCNL 21 maggio 2018.

## **Diritto**

### **1. Ammissibilità**

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge.

A tal riguardo deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *"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"*.

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta 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, 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 e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

#### **1.1. Ammissibilità soggettiva**

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, organo legittimato a rappresentare l'ente.

#### **1.2. Ammissibilità oggettiva**

1.2.1. Sotto il profilo dell'ammissibilità in senso oggettivo occorre verificare la

contestuale sussistenza di tre requisiti che devono caratterizzare il quesito:

a) l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, b) il requisito della generalità e astrattezza e c) la non interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

1.2.2. Quanto all'attinenza alla contabilità pubblica, occorre delineare i contorni della materia come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione consultiva riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Come recentemente ribadito dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 17/2020/QMIG del 13 ottobre 2020, sarebbe operazione impropria interpretare la nozione di contabilità pubblica, che qui viene in rilievo, come equivalente a quella dell'art. 103 della Costituzione, in quanto ciò significherebbe *"estendere l'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, che abbiano occasioni di contatto con l'utilizzazione di risorse pubbliche, contraddicendo il significato di limite, che assume il riferimento alla diversa nozione di contabilità pubblica nell'economia applicativa di cui al ridetto articolo 7, comma 8. È vero, infatti, che a ogni scelta amministrativa può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate o di spese e alle connesse scritture di bilancio, ma è altrettanto vero che la disciplina della contabilità pubblica si riferisce solo alla fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico"*.

1.2.3. Va rilevato che entrambi i quesiti posti all'odierno esame richiedono di fornire un'interpretazione di disposizioni del CCNL Funzioni locali.

La giurisprudenza consultiva di questa Corte ha già avuto modo di evidenziare, in plurime pronunce, che in sede consultiva non può rendersi parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (cfr., da ultimo, in sede nomofilattica, Sezione delle autonomie, deliberazione n. SEZAUT/19/2018/QMIG del 18 ottobre 2018, ed in sede consultiva Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n.

23/2020/PAR del 24 febbraio 2020), in quanto materia che esula dalla nozione di contabilità pubblica come sopra delineata.

Ciò anche in relazione all'ulteriore criterio della non interferenza della funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti con altre funzioni intestate, quale, nella specie, l'interpretazione di norme contenute in contratti collettivi nazionali di lavoro delle amministrazioni pubbliche, funzione rientrante nelle attribuzioni dell'ARAN (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011/QMIG del 2 novembre 2011, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n.25 del 2 aprile 2020); non senza considerare che il relativo contenzioso, in relazione al quale potrebbero prodursi interferenze, è affidato alla cognizione del giudice ordinario.

1.2.4. Tanto premesso, il Collegio rileva come i quesiti possano inquadrarsi in più ampio contesto normativo che si compone, da un lato, del plesso regolamentante il "sistema di sicurezza" e, dall'altro, della normativa connessa alla straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In relazione a tale contesto, quindi, e nei limiti propri della funzione consultiva, la Sezione ritiene di poter fornire una lettura delle disposizioni regolanti la fattispecie in esame.

## **2. Merito**

### **2.1. Il ruolo della Polizia locale nel Sistema di sicurezza nazionale.**

La legge 1 aprile 1981, n. 121, nell'attribuire al Ministro dell'interno la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 1), ha disegnato un sistema di sicurezza complesso e articolato, basato sul principio del coordinamento in cui opera l'Amministrazione della pubblica sicurezza (art. 3), di cui fanno parte il Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 4), il Prefetto e il Questore quali autorità provinciali di pubblica sicurezza (artt. 13 e 14), le autorità locali di pubblica sicurezza (art. 15), le Forze di polizia (art. 16).

In particolare, ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica, l'art. 13, comma 4, prevede che il Prefetto dispone della Forza pubblica e delle altre Forze poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti ed il successivo art. 15, comma 4, prevede che le autorità provinciali di pubblica sicurezza sollecitano, tra l'altro, la collaborazione delle amministrazioni locali.

L'ampliamento della partecipazione, da parte degli enti locali, nella tutela della sicurezza pubblica ha trovato, progressivamente, espressione normativa nei seguenti provvedimenti legislativi:

- decreto legislativo 7 agosto 1999 n. 279, che (modificando l'originaria previsione dell'art. 20 della citata legge 121/1981) ha previsto che il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia sia componente effettivo del comitato provinciale e dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- legge 7 marzo 1986, n. 65, "*Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale*", la quale ha sancito una prima forma di collaborazione istituzionale fra Stato ed Enti Locali, prevedendo che la Polizia locale collabori le Forze di polizia;
- art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.) il quale ha attribuito al Sindaco il potere di ordinanza in materia di sicurezza urbana.

La citata legge n. 65 del 1986, all'art. 3 prevede 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*". Al successivo art. 5 individua le funzioni di polizia giudiziaria, polizia stradale ed ausiliarie di pubblica sicurezza ed all'art. 10 ne determina il trattamento economico, prevedendo l'inquadramento in livelli retributivi determinate in relazione alle funzioni.

## **2.2. L'indennità per servizi di ordine pubblico: inquadramento generale.**

L'indennità giornaliera di ordine pubblico è stata istituita con decreto del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 222, per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza. Nel corso degli anni è stata oggetto di dettagliata disciplina con i decreti Presidenziali, a seguito del recepimento di accordi e procedure di concertazioni per il personale delle Forze di polizia. In particolare, vanno richiamati il d.P.R. del 5 giugno 1990, n. 147, che ha fissato i requisiti per la corresponsione dell'indennità per ordine pubblico fuori sede, ed il d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, che ne ha esteso l'applicazione al servizio in sede e rideterminato le misure.

L'indennità in questione si configura come un riconoscimento per i disagi e i

rischi cui va incontro il personale nel momento in cui, sussistendo o temendo turbamenti dell'ordine pubblico, per il cui ristabilimento si richiede l'intervento delle Forze di polizia, venga chiamato ad operare per fronteggiare situazioni di carattere eccezionale e contingente a tutela dell'ordine pubblico (in senso conforme si veda anche la circolare ministero dell'interno n. 333-G/9824.A.9.Z.1 del 25/08/90, emanata in occasione del terzo contratto nazionale della polizia di stato).

Le disposizioni dei decreti sopra citati hanno sancito l'incompatibilità dell'indennità di ordine pubblico con l'indennità di marcia ed il trattamento di missione. Inoltre, l'art.12 del d.P.R. n. 147/90 ha introdotto anche "*l'indennità giornaliera per servizi esterni*" finalizzata a favorire, come riconosce la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, 23 settembre 2002, n. 4826; sez. IV, 5 luglio 2007, n. 3826; sez. IV, 18 ottobre 2010, n. 7553; sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9358; sez. IV, 15 marzo 2012, n. 1446) il personale che si trova ad operare in particolari situazioni di disagio, consistenti nell'esposizione ad agenti atmosferici o nella particolare diversità del luogo di lavoro.

Le condizioni per la corresponsione dell'indennità di ordine pubblico e le tipologie di servizi che ne danno luogo sono state nel tempo oggetto indicazioni da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, fornite a mezzo di specifiche circolari (si vedano in la circolare 333.A/9807.G.D.1 del 4/05/93 e la circolare telegrafica n 333-G/C.D.I./n.40/04), che hanno previsto la fruibilità dell'indennità, oltre che da parte del personale delle Forze di polizia, anche del personale dipendente da Amministrazioni pubbliche, qualora richiesto per lo svolgimento di servizi di ordine pubblico e la incompatibilità con l'indennità di marcia, con l'indennità meccanografica e l'indennità di rischio, con l'indennità per servizi esterni.

Con circolare telegrafica del 10 dicembre 2004, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ribadendo l'impossibilità di remunerare un medesimo servizio svolto nella stessa giornata con entrambe le indennità (per ordine pubblico e per servizi esterni), ne ha comunque ammesso la cumulabilità laddove nella medesima giornata siano svolti distinti servizi, l'uno remunerabile con l'indennità per servizi esterni l'altro con quella di ordine pubblico, a condizione che ricorrano i presupposti previsti dalle vigenti disposizioni per l'erogazione dei singoli emolumenti.

### **2.3. Le disposizioni emergenziali ed il coinvolgimento dei corpi di polizia municipale**

A seguito alla dichiarazione del Consiglio dei ministri, del 31 gennaio scorso, dello *“stato di emergenza”* (inizialmente dichiarato per sei mesi, poi prorogato dapprima fino al 15 ottobre 2020 e successivamente fino al 31 gennaio 2021), volto a fronteggiare la propagazione del virus SARS-CoV-2, responsabile dei casi di COVID-19, si è assistito all’emanazione di numerosi provvedimenti finalizzati alla gestione dell’emergenza sanitaria. Il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante *“Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”* (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, all’art. 3 comma 5) ha previsto che *“Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell’Interno, assicura l’esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali”*.

Con circolari del 13 e del 16 marzo 2020, il Capo della polizia ha ritenuto di monitorare e disciplinare uniformemente il trattamento economico dovuto al personale delle Forze di polizia impiegato nei servizi connessi al contenimento dell’emergenza epidemiologica, disponendo a tal fine che *“Al personale delle Forze di Polizia impiegato nei servizi operativi esterni relative alle misure di contenimento, compete l’indennità di ordine pubblico”*. Nella stessa sede, si è ritenuto di precisare che detta indennità di ordine pubblico *“oltre ad essere incompatibile con il trattamento di missione, con l’indennità per servizi esterni e con l’indennità per servizi congiunti con le FF.AA – non deve nemmeno essere attribuita “tout court” a ogni tipologia di servizio esterno”*, affermando altresì che essa può essere riconosciuta *“per la tipologia di servizi oggetto di questa circolare, unicamente ed eccezionalmente”* e che *“per quanto concerne l’eventuale concorso delle polizie locali [...] al personale appartenente alle predette sarà riconosciuta - per la tipologia di servizi oggetto di questa circolare, unicamente ed eccezionalmente - l’indennità di ordine pubblico”*.

Il decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19, con cui sono state disposte più stringenti ed urgenti misure contenitive, ha rinnovato, con l’art. 4, comma 9, l’attribuzione ai Prefetti della funzione di assicurare l’esecuzione delle nuove misure avvalendosi delle Forze di polizia.

La legge 22 maggio 2020, n. 35 di conversione citato decreto ha modificato il comma 9 dell’articolo 4 aggiungendo l’espressa previsione per la quale Prefetti, nell’esecuzione delle misure, si avvalgono *“del personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza”*.

A tale proposito, va rammentato il contenuto degli articoli 3 e 5 della legge 7



marzo 1986, n. 65, in base ai quali, gli addetti al servizio di polizia municipale (cui il Prefetto può conferire la qualifica di agente di pubblica sicurezza) collaborano, nel territorio di loro competenza, con le Forze di polizia dello Stato a garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Con circolare del 6 aprile 2020 il Capo della Polizia ha stabilito che *"alle Pattuglie della Polizia Stradale e della Polizia Ferroviaria, che sono state e che saranno impiegate in servizi operativi su strada pianificati con le ordinanze dei Questori in relazione alla situazione epidemiologica da fronteggiare, possa essere corrisposta, in via eccezionale e per la durata del richiamato stato di emergenza, l'indennità di O.P., singola o doppia, ricorrendone i presupposti, in regime di cumulo rispettivamente con l'indennità autostradale e con quelle di vigilanza scalo"*.

#### **2.4. Il problema della cumulabilità delle indennità per il personale di polizia municipale.**

2.4.1. Il primo quesito posto all'esame del Collegio riguarda quindi la possibilità di cumulo delle indennità previste dal CCNL della polizia municipale con l'indennità di ordine pubblico, di cui si è detto nei punti precedenti.

Va, a tale proposito, preliminarmente rammentato che le indennità previste per la Polizia locale sono attualmente disciplinate dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del 21 maggio 2018, relativo al personale del comparto funzioni locali triennio 2016-2018, che ne ha rideterminato l'entità e aggiornato la disciplina, anche con l'introduzione di nuove tipologie.

In particolare, l'art. 56-*quinquies* disciplina l'indennità di servizio esterno *"al personale che, in via continuativa rende la prestazione lavorativa ordinaria giornaliera in servizi esterni di vigilanza"*, non cumulabile con l'indennità di cui al successivo art. 70-*bis*. Quest'ultima disposizione disciplina l'ulteriore *"indennità condizioni di lavoro"* quale unica indennità destinata a remunerare lo svolgimento di specifiche attività espressamente ivi indicate (attività disagiate, esposte a rischi e implicanti il maneggio di valori).

2.4.2. Analogo quesito è stato esaminato dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 96/2020/PAR del 10 giugno 2020. Tale precedente non si pronuncia però espressamente per il cumulo delle due indennità, limitandosi ad affermare che l'indennità di servizio esterno, regolata dall'articolo 56-*quinquies* del CCNL 21 maggio 2018, *"non preclude,*

*aprioristicamente, il cumulo in parola, a condizione che ricorrano tutti i presupposti testé enunciati e solo quando si verificano le eccezionali condizioni necessarie” e che le ipotesi di cumulo sono “solo eccezionalmente consentite” sulla base di una “verifica dell’oggettività delle prestazioni di servizio” da ricondurre per loro stessa natura “alla materia collegata dell’ordine pubblico, senza alcuna commistione e/o sovrapposizione con le competenze ordinarie della polizia locale”.*

2.4.3. Alla luce di quanto precede, ritiene il Collegio che la problematica vada analizzata in relazione al contesto di riferimento, delineato ai punti precedenti, nel cui ambito è possibile individuare i seguenti principi di orientamento:

- la situazione epidemiologica connessa alla diffusione del Covid-19 ha determinato situazioni eccezionali e straordinarie, disciplinate con disposizioni emergenziali dettate, per quel che qui interessa, dall’assoluta esigenza che sia assicurato il rispetto delle misure restrittive man mano introdotte. Proprio a tal fine sono state richiamate tutte le prerogative dei Prefetti per la messa a punto di articolate pianificazioni dei servizi sul territorio da realizzarsi, attraverso una procedura tipizzata, con la partecipazione di tutte le componenti dell’Amministrazione della pubblica sicurezza;
- è stato richiesto nella circostanza un impegno straordinario delle Polizie Locali ben al di là della collaborazione che, nell’esercizio delle proprie attribuzioni, ordinariamente esse forniscono alle Forze di polizia per il mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica;
- in tale scenario è stato previsto che i servizi operativi esterni su strada da parte delle forze di polizia relativi al controllo del territorio e finalizzati all’osservanza delle particolari prescrizioni imposte per contenere la diffusione del contagio da COVID-19 fossero remunerati con l’indennità di ordine pubblico, laddove non per tutti i servizi esterni è in via generale previsto tale riconoscimento.

In assenza di un’armonica ed organica disciplina della tematica nella sede sua propria, vale a dire quella contrattuale, dovuta all’evidenza dall’improvvisa situazione emergenziale maturata a seguito della dichiarazione, il 31 gennaio 2020, da parte del Consiglio dei ministri, dello “stato di emergenza”, si deve ritenere che le sopra richiamate circolari del 10 dicembre 2004 e del 6 aprile 2020 possono, nella sola attualità della situazione di emergenza, costituire utili parametri di riferimento.

Entro il sopra delineato quadro complessivo l’Amministrazione comunale dovrà

pertanto procedere ad effettuare le valutazioni di propria spettanza.

2.4.4. L'ambito di competenza della Corte, in tale materia, risulta definito dall'art. 40 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 165, che lo individua nella certificazione di compatibilità del CCNL con gli strumenti di programmazione e di bilancio e nell'accertamento del superamento dei vincoli finanziari da parte della contrattazione integrativa; il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio risulta affidato all'Organo di revisione a norma del successivo art. 40-bis.

La Sezione ritiene pertanto necessario rammentare, per quanto non espressamente richiesto dall'odierno istante, che, ferma restando la competenza dell'Aran circa l'interpretazione di norme contenute in contratti collettivi nazionali di lavoro delle amministrazioni pubbliche, l'applicazione delle disposizioni contrattuali da parte dell'Amministrazione deve essere comunque tale da garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli finanziari, potendosi richiamare in proposito quanto statuito al punto 3.1. della deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 6/ SSRRCO/CCN/18 del 18 maggio 2018, di certificazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018

**2.5. Il problema della riconducibilità dello straordinario prestato, ai sensi dell'art. 115 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 alla casistica prevista alla lett. e) del comma 1 dell'art. 18 del CCNL del 21/05/2018.**

2.5.1. Il secondo quesito posto dall'Amministrazione comunale di Bondeno riguarda, come si è visto, la possibilità di *"riconoscere lo straordinario prestato, ai sensi dell'art. 115 del d.l. n. 18 del 17/03/2020, cosiddetto "decreto Cura Italia", convertito con modificazioni in l. n. 27 del 24/04/2020, al personale di polizia locale, titolare di posizione organizzativa, riconducendo il caso di specie alla casistica prevista alla lett. e) del comma 1 dell'art. 18 del CCNL del 21/05/2018 Comparto Funzioni Locali"*.

A tale proposito va preliminarmente rammentato quanto stabilito dall'art. 115, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in base al quale: *"Per l'anno 2020, le risorse destinate al finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale dei comuni, delle province e delle città metropolitane*

*direttamente impegnato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, e limitatamente alla durata dell'efficacia delle disposizioni attuative adottate ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, non sono soggette ai limiti del trattamento accessorio previsti dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio".*

Al secondo comma del medesimo articolo, è stata disposta per l'anno 2020 l'istituzione di apposito fondo presso il Ministero dell'interno, al fine di contribuire all'erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario di cui al comma 1 e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale del medesimo personale. In conformità a tali previsioni, con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 16 aprile 2020, sono stati individuati criteri di riparto e destinatari.

2.5.2. L'articolo di legge in esame individua dunque specifiche risorse destinate al finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale degli enti locali direttamente impegnato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19 e limitatamente alla durata dell'efficacia delle disposizioni attuative, escludendole dal computo del vincolo inerente alla spesa per il trattamento accessorio.

Valgono qui le stesse considerazioni svolte in merito al primo quesito, in quanto tali disposizioni vanno inquadrare nell'ambito dell'impegno straordinario delle Polizie Locali richiesto dalla situazione emergenziale, potendo tali circostanze fungere da criterio orientativo per le scelte dell'Amministrazione.

Ferma restando la competenza dell'Aran sull'interpretazione di norme contenute in contratti collettivi nazionali di lavoro delle amministrazioni pubbliche, nella quale questa Corte non può ingerirsi, va evidenziata la cornice contabile entro cui opera la norma negoziale qui richiamata, nella misura in cui essa incide sull'ambito di competenza della Corte nella materia della contrattazione collettiva, già sopra richiamato (punto 2.4.4).

2.5.3. La richiamata previsione legislativa, di cui art. 115, del d.l. n. 18 del 2020 opera *ex se*, indipendentemente dalla fonte negoziale, che, peraltro, all'art. 18, comma 1, lettera h), contiene una clausola generale aperta ("1. Ai titolari di posizione organizzativa, di cui all'art. 14, in aggiunta alla retribuzione di posizione

*e di risultato, possono essere erogati anche i seguenti trattamenti accessori: [...] h) i compensi che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore del personale, in coerenza con le medesime, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo: [...]”)* non preclusiva all’erogazione di ulteriori “trattamenti accessori” se aventi fondamento in previsioni di legge. D’altra parte, l’utilizzo della parola “*possono*”, in relazione all’erogazione di tali compensi aggiuntivi, individua una facoltà e non obbligo per l’Amministrazione, e ciò va evidenziato anche in relazione al fatto che l’applicazione dell’art. 115, del d.l. n. 18 del 2020 in esame, da parte dell’Amministrazione, deve essere comunque tale da garantire il rispetto dell’equilibrio di bilancio, come espressamente ribadito dall’ultimo inciso del già citato primo comma, nonché degli altri vincoli finanziari non espressamente derogati.

2.5.4. Va infine per completezza rammentato come il più recente decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, ha previsto, all’art. 32, comma 1, lo stanziamento di ulteriori risorse, al fine di gestire la fase di rinnovata recrudescenza del contagio e di assicurare il rispetto delle conseguenti misure di contenimento, per il pagamento delle indennità di ordine pubblico del personale delle Forze di polizia e degli altri oneri connessi all’impiego del personale delle polizie locali e per il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale delle Forze di polizia.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

#### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Bondeno (FE) ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l’originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella camera di consiglio del 13 novembre 2020.

Il relatore  
Marco Scognamiglio  
*(firmato digitalmente)*

Il presidente  
Marco Pieroni  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria nella data  
di apposizione della firma del funzionario preposto

Il direttore di segreteria  
Rossella Broccoli  
*(firmato digitalmente)*