REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati

Alfredo Grasselli	Presidente
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Primo Referendario (Relatore)

nella Camera di consiglio del 25 agosto 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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, e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'articolo 2 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTO il decreto presidenziale n. 2 del 2024 con il quale sono state attribuite le funzioni al Presidente aggiunto;

VISTA la nota prot. Cdc n. 4630 acquisita mediante l'applicativo "Centrale pareri" in data 7

agosto 2026, con la quale il Sindaco del Comune di Volla (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTA l'istanza di deferimento del magistrato relatore;

VISTA l'ordinanza n. 123/2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore Primo Referendario dott.ssa Giovanna Olivadese

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Volla (NA), con nota pervenuta a questa Sezione in data 7 agosto 2026, ha formulato la seguente richiesta di parere:

"*L'amministrazione comunale, ente in dissesto finanziario, a causa della ridotta disponibilità di risorse, intende destinare parte delle entrate di cui all'art. 208, comma 1, del D.Lgs. 30 aprile 1992, n.285 (Nuovo Codice della strada), in seno alla contrattazione collettiva, alle seguenti finalità*:

- *lett.b) all'erogazione di indennità di cui all'art.100 CCNL 16/11/2022 (Indennità di servizio esterno) per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285.*
- *lett.c) a misure di assistenza e di previdenza (Fondo Perseo) per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285.*

In particolare si chiede di conoscere se tali risorse rientrano o meno nel limite massimo di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75".

Nella richiesta di parere ha, inoltre, rappresentato quanto segue:

"*Si ritiene di poter agire in questo senso:*

- ***escludere** dal limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 le somme di cui al **Fondo Perseo**, come più volte espresso dalla Corte dei Conti (cfr., Sez. reg. contr. Lombardia n. 173/2023 e n. 91/2024) e dalla medesima Corte – Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 17/2024/QMIG in esito al quesito sollevato sul punto dalla Sezione regionale di controllo Veneto (n. 248/2024/QMIG);*
- ***includere** nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75 le somme destinate a **Indennità di servizio esterno**.*

Si rappresenta che il quesito riveste il carattere della generalità e attiene a temi riguardanti la contabilità pubblica."

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio rileva che la richiesta è stata effettuata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, come indicato nell'oggetto del parere stesso. Al riguardo si evidenzia, in via del tutto preliminare, che pur essendo intervenuta in materia di funzione consultiva della Corte dei conti la novella normativa, introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026, resta ferma la vigenza dell'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 (cfr. SRC Campania

n. 79/2026/PAR e SRC Campania n. 87/2026/PAR), come è stato riconosciuto nelle recenti pronunce delle Sezioni centrali della Corte (da ultimo n. 14/SSRRCO/QMIG/2026).

Ciò precisato, il parere richiesto rientra nella funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, nei termini sotto esplicitati.

1. Ammissibilità della richiesta di parere

Verificata positivamente l'ammissibilità soggettiva, in quanto il parere è firmato dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente, con riferimento alla ammissibilità oggettiva va verificato *ex ante* se l'argomento rientra nella materia della contabilità pubblica secondo la giurisprudenza di questa Corte.

Infatti, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti e oggetti di carattere contabile, generali e astratti e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

In particolare, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini "*può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*" (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

La *ratio* di tale limitazione va ricercata nella necessità di garantire che l'esercizio della funzione consultiva non pregiudichi le funzioni di controllo o giurisdizionali, sia della stessa Corte dei conti che degli altri plessi giurisdizionali. Di conseguenza, solo le richieste di parere preordinate a ottenere l'esame di questioni da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale rappresentano un valido presupposto per l'esercizio della funzione consultiva, restando esclusa qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione (cfr. SRCCAM/24/2022/PAR).

Con riferimento alla attinenza del quesito alla "*materia di contabilità*", la Corte ha

affermato che la nozione di contabilità pubblica non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse "*alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica* […]*contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Tuttavia, la Sezione delle autonomie ha precisato di dover "*escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere che, pur riguardando l'interpretazione di norme caratterizzate da riflessi finanziari e di contabilità, sono propedeutiche all'adozione di provvedimenti da parte dell'amministrazione locale che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica*".

Pertanto "*le Sezioni di controllo devono dichiarare l'inammissibilità del quesito qualora venga richiesta l'interpretazione di una norma che, pur regolando aspetti della spesa del personale (…), richieda provvedimenti che incidono su posizioni giuridiche soggettive su cui sono chiamate a decidere altre magistrature*" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Ancora la stessa Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG, ha specificato che «*non può, invece, costituire oggetto dell'attività nomofilattica di questa Sezione l'ambito interpretativo della questione che verte sulle modalità applicative di talune disposizioni di fonte contrattuale, esulando dalla funzione consultiva intestata a questa Corte la definizione del significato delle clausole controverse della contrattazione collettiva nazionale, per le quali opera una compiuta disciplina prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche*».

L'interpretazione di clausole e norme della contrattazione collettiva è quindi estranea al perimetro dell'attività consultiva della Corte dei conti, in quanto demandata per legge alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN (*ex multis*, deliberazione Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 2/2019/PAR e n. 19/2019/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 27/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 95/2020).

La fattispecie in esame, pur presentando richieste che sembrano dirette a ottenere una sorta di assenso preventivo della Corte sulla legittimità delle operazioni rappresentate, possono ricadere nell'ambito della corretta interpretazione di norme concernenti vincoli

generali di finanza pubblica, inerenti allo specifico profilo del contenimento della spesa di personale, pur presentando – contestualmente - profili di interferenza con la materia della contrattazione collettiva, esclusa dal perimetro di competenza della Corte.

Tuttavia, astraendo dalla fattispecie concreta, le richieste dell'ente comunale possono ricondursi a profili di contabilità pubblica, funzionali ad ottenere indicazioni generali interpretative e ricognitive sulla corretta operatività di norme che regolano vincoli di spesa del personale in materia di trattamento economico accessorio e di spesa complessiva. I quesiti, originati da esigenze gestionali dell'Amministrazione, saranno esaminati esclusivamente in chiave generale e astratta, al fine di evitare il rischio di improprie ingerenze nell'azione amministrativa.

In conclusione, la richiesta in esame è, dunque, ammissibile sia soggettivamente che oggettivamente, fermo restando l'onere di trattare la questione astraendola da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante, con una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto, in quanto il requisito della generalità e astrattezza nella funzione consultiva resa ai sensi dell'art. 7, comma 8, L.131/2003 costituisce una condizione essenziale a essa connaturata.

2. Merito

L'esame del quesito non può prescindere da una disamina della normativa di riferimento, che si inquadra nel tema dei vincoli di spesa al salario accessorio del personale. Il punto di partenza è l'articolo 23 (Salario accessorio e sperimentazione) del decreto legislativo 25/5/2017, n. 75, provvedimento di modifica e integrazione al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Resta fermo l'onere dell'Ente di consultare e applicare gli orientamenti applicativi Aran pertinenti all'oggetto del quesito e le disposizioni dei CCNL.

Il d.lgs. n. 75/2017 ha attuato il processo di riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni avviato in precedenza (cfr. Legge 7.8.2015, n. 124). In particolare, l'art. 23 del decreto legislativo ha previsto che la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, realizzasse "*la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione*" (co. 1).

Tuttavia, l'obiettivo di armonizzare i trattamenti accessori non è slegato dall'esigenza di tutelare gli equilibri finanziari poiché il comma successivo (co.2) dello stesso articolo 23 (in vigore dall'1.1.2018) prevede che nelle more della prevista riorganizzazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche *ex* art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 non possa superare il corrispondente importo determinato per il 2016. Contestualmente è stato disposto che per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Il comma terzo dell'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 poi dispone che "*Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile*".

L'art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, ha disposto l'adeguamento del valore, stabilendo che "*il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018*". E' stato così superato il limite del trattamento accessorio del 2016, individuandone uno nuovo a partire dal 2018, al fine di garantire "*a ciascun dipendente un valore medio, in caso di assunzione di nuovi dipendenti, tale che all'incremento del numero dei dipendenti, l'ammontare del trattamento accessorio cresca in maniera proporzionale*", cosicché "*la norma prevista dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, pur rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere a riferimento*" (in termini, Sez. reg. controllo Campania n. 97/2020/PAR; Sez. reg. controllo Lombardia, n. 130/2023/PAR e da ultimo Sez. reg. controllo Lombardia n.216/2026/PAR).

Si ritiene utile evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, il tetto del salario accessorio previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 va considerato nel suo complesso, includendo l'insieme delle risorse destinate e, quindi, sia il fondo per la contrattazione decentrata del personale non dirigenziale che quello per il trattamento accessorio della dirigenza. In sintesi, il legislatore ha voluto includere nel valore soglia tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale (cfr. *ex multis*, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 11/2025/PAR e n. 128/2025/PAR; Sez. reg. contr. Veneto, n. 24/2025/PAR; Sez. reg. controllo Lombardia n.216/2026/PAR).

2.1 Ciò precisato, tornando al quesito formulato dal Comune di Volla, in stato di dissesto, l'Ente intende destinare parte delle entrate di cui all'art. 208, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n.285 (Nuovo Codice della strada), in seno alla contrattazione collettiva, alle finalità previste dalla lett. c), misure di assistenza e di previdenza (Fondo Perseo) per il personale di cui alle lettere d-bis), e dalla lettera e) del comma 1 dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285.

Con riferimento al Fondo Perseo, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2024/QMIG ha esaminato la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale: «*se le risorse destinate alla contrattazione decentrata finalizzate a misure di welfare integrativo di cui all'art. 82 del CCNL, stante la loro natura assistenziale e previdenziale, siano da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 oppure se siano soggette, esclusivamente, alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dall' art. 82 del contratto nazionale di lavoro Funzioni Locali*».

La Sezione delle autonomie, in riscontro alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, ha enunciato il seguente principio di diritto: «le *risorse destinate alla contrattazione decentrata finalizzate a misure di welfare integrativo di cui all'art. 82 del CCNL, stante la loro natura assistenziale e previdenziale, non sono da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 ma sono soggette, esclusivamente, alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dall' art. 82 del contratto nazionale di lavoro Funzioni Locali*».

Secondo la Corte, una differente conclusione "*non solo vanificherebbe la recente scelta di valorizzazione di un istituto contrattuale nei termini detti ma contrasterebbe, altresì, con la natura assistenziale e previdenziale (e di certo non retributiva) delle spese di personale finalizzate a misure di*

welfare integrativo di cui all'art. 82 CCNL, che resta tale, ancorché finanziate per mezzo del Fondo risorse decentrate, come pacificamente sostenuto da una giurisprudenza costante di questa Corte". Pertanto, se le somme accantonate a titolo di previdenza complementare debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento, ai sensi dell'art. 1, co. 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, le stesse vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti.

Per quanto attiene al rispetto dell'art. 1, co. 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, va evidenziato che il recentissimo decreto-legge 7/08/2026, n. 144, all'art. 2 (Misure urgenti per il superamento dei vincoli finanziari, per il potenziamento della funzionalità, dell'autonomia organizzativa e dei progetti sociali degli enti locali, nonché in materia di segretari comunali e di province), in vigore dall'8 agosto, al comma 1, ha previsto che "*Alle amministrazioni soggette ai vincoli di cui all' articolo 33, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, non si applicano i commi 557, 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296*".

La Sezione, nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2024/QMIG conclude argomentando che l'opzione organizzativa adottata dalle amministrazioni – nel rispetto delle prerogative e delle regole disciplinanti i processi negoziali della contrattazione decentrata e dei consequenziali controlli da parte dei revisori in ordine alla sua sostenibilità finanziaria e ai limiti di spesa del personale – di destinare quota parte del Fondo risorse decentrate al sostentamento degli oneri per la concessione dei benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti, rappresenta una precisa scelta discrezionale concessa alle stesse dalla contrattazione nazionale.

A tale principio si sono attenute le Sezioni regionali nei quesiti successivi, come a esempio nel caso esaminato dalla Sezione di controllo della Regione Lombardia, esitato nel parere n. 418/2025 e volto a conoscere "*se le somme da destinare a misure previdenziali, assistenziali e di welfare (fondo PERSEO) siano da ritenersi escluse dal limite al trattamento accessorio stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 e del limite della spesa del personale stabilito dalle normative di legge vigenti*" e "*se il fondo PERSEO debba essere liquidato solo dopo che l'ufficio finanziario abbia verificato gli introiti effettivi derivanti dalla riscossione delle sanzioni amministrative o dalla violazione del codice della strada*". La Sezione, in linea con il proprio precedente pronunciamento (deliberazione n. 403/2025/PAR) ha ritenuto che "*la quota dei proventi delle sanzioni*

amministrative destinate dal Comune a finalità previdenziali e assistenziali per il personale della Polizia Locale ai sensi dell'art. 208, commi 4, lett. c) e 5-bis del D. Lgs. n. 285/1992, seppure esclusa dal calcolo del limite di cui all'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, deve considerarsi soggetta alle norme della finanza pubblica e in particolare al vincolo - tutt'ora in vigore e non derogabile - posto dall'art. 1, commi 557, 557-quater e 562 della Legge n. 296/2006 (legge di bilancio 2007) alla spesa per il personale". Tale limite, come sopra evidenziato, appare superato dall'art. 2 del d.l. n. 144/2026 (salvo decadenza o modifiche in sede di conversione).

La delibera in commento (n. 418/2025 SRLOMB) ricorda, infine, che l'art. 98 del CCNL, relativo al personale del comparto funzioni locali (triennio 2019-2021), a proposito dei possibili utilizzi degli introiti delle violazioni del Codice della strada, si riferisce ai "*proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti*" e quindi "*non meramente accertati*", nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4, lett. c), del d.lgs. n. 285/1992.

Ancora sul punto la Sezione Lombardia, con la delibera n. 403/2025 ha affrontato la questione dei vincoli di legge previsti per assoggettare una quota dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per violazioni del Codice della Strada qualora il comune decida di destinarli al personale di polizia locale a titolo di trattamento accessorio ex art. 208, commi 4, lett. c) e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992 (Codice della strada).

La pronuncia richiama il precedente della Sezione regionale di controllo della Lombardia (n. 281/2025/PAR) che ha motivato la deroga limitatamente al tetto sul trattamento economico accessorio anche rispetto a quanto dispone, a decorrere dal 1 gennaio 2025, l'articolo 1, comma 124, della L. 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio 2025) per il quale concorrono al calcolo del tetto anche le risorse destinate ai benefici di natura assistenziale e sociale in materia di *welfare* integrativo, salve le specifiche eccezioni previste dalla legge o da precedenti contratti collettivi nazionali.

La Sezione lombarda, nell'evidenziare che le risorse destinate al *welfare* integrativo del personale della polizia locale (le sole misure di assistenza e previdenza, come precisa anche la delib. n. 373 del 2025/PAR/LOM), sono "*fatte salve*" in quanto "*riconosciute a tale fine da specifiche disposizioni di legge o da previgenti norme di contratto collettivo nazionale*" e, quindi, sono estranee al regime vincolistico dell'articolo 23 del d.lgs. n. 75 del 2017 ma "*comunque si tratta per l'ente locale di spesa destinata al personale*" e quindi "*i trattamenti derivanti da previdenza complementare per la polizia municipale devono essere inclusi nell'aggregato da calcolare ai fini del*

previsto contenimento della spesa per il personale, così come, sono compresi nell'aggregato gli oneri previdenziali in generale (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR)".

In conclusione, come peraltro già espresso dalla Sezione delle autonomie, la destinazione di una quota delle sanzioni amministrative del Codice della strada al personale dell'ente addetto alla sicurezza stradale, istituita da una norma apposita che non prevede (e da cui non deriva) una esplicita sottrazione al vincolo di finanza pubblica, è assoggettata ai vincoli della spesa del personale (Sez. contr. Lombardia, delib. n. 403/2025/PAR).

Ciò è perfettamente in linea con l'esigenza di tutela degli equilibri finanziari degli enti, sottesa alla normativa sui trattamenti accessori e confermata dalle novità legislative in materia (cfr. l'articolo 14, comma 1-bis, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modifiche dalla legge n. 69 del 9 maggio 2025 che riguarda l'integrazione del trattamento accessorio per il personale non dirigente di regioni, province, comuni e città metropolitane, a precise condizioni finanziarie, quali la sostenibilità finanziaria e l'equilibrio di bilancio pluriennale).

In definitiva, il legislatore si preoccupa di evitare gli impatti negativi sul bilancio dell'ente locale, pur in un'ottica di favore del personale. Così le (poche) risorse finanziarie sono soggette al limite della capacità finanziaria degli enti e alle regole della contrattazione integrativa - che riserva un ruolo non secondario all'organo di revisione contabile – che, attraverso i necessari e obbligatori controlli, attesta la sostenibilità finanziaria delle operazioni.

La legge 30/12/2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027) all'art. 1, comma 124, in vigore dal 1° gennaio 2025, ha stabilito che: "*Ai fini del rispetto del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, concorrono le risorse destinate, nell'ambito della contrattazione integrativa o di analoghi accordi per il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico, a benefici di natura assistenziale e sociale in materia di welfare integrativo, fatte salve le risorse riconosciute a tale fine da specifiche disposizioni di legge o da previgenti norme di contratto collettivo* nazionale".

Come ha già più volte evidenziato la Sezione regionale della Lombardia, sulla base di tale norma, "*pertanto, dal 2025 le risorse destinate nell'ambito della contrattazione integrativa a benefici di natura assistenziale e sociale in materia di welfare integrativo vengono a concorrere alla definizione dell'importo complessivo del trattamento accessorio del personale soggetto al limite stabilito*

dall'art. 23, c. 2, D.Lgs. n. 75 del 2017 (relativo all' importo determinato per il 2016, ovvero per il 2018, secondo le previsioni dell'art. 33 D.L. n. 34 del 2019, conv. con L. n. 58 del 2019), con la sola esclusione delle risorse riconosciute a tale fine da specifiche disposizioni di legge o da norme del contratto collettivo previgenti" (cfr., Sez. reg. contr. Lombardia n. 79/2025 e n.281/2025).

Invero, se ci si attiene al tenore letterale delle parole utilizzate dal legislatore, si osserva che l'art. 1, comma 124 della legge 30/12/2024, n. 207 fa espresso riferimento "*a benefici di natura assistenziale e sociale in materia di welfare integrativo*", laddove i vari contratti del comparto, che si succedono nel tempo intervengono sulla materia del "*Welfare integrativo*". Infatti, da ultimo il CCNL per il triennio 2022-2024 ha disapplicato e sostituito l'art. 82 del CCNL 16.11.2022 con l'art. 45, facendo sempre riferimento alla regolamentazione, in sede di contrattazione collettiva integrativa di cui all'art. 7, comma 4, da parte delle amministrazioni della concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo di riferimento.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021, all'articolo 98 (Utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada) al comma 1, lettera b) prevede che "*i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti, nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4 lett. c), e 5, del D.Lgs. n. 285 del 1992 sono destinati, in coerenza con le previsioni legislative, alle seguenti finalità in favore del personale: a) contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio; b) finalità assistenziali, nell'ambito delle misure di welfare integrativo, secondo la disciplina dell'art. 82; c) erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale*". Questo articolo disapplica e sostituisce l'art. 56 quater del precedente CCNL 21.05.2018.

Per triennio 2022 – 2024 il CCNL successivo, sottoscritto il giorno 23 febbraio 2026, non contiene uno specifico articolo destinato all'utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada, così come la pre-intesa (ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali triennio 2025 – 2027) firmata nel luglio 2026.

Sono, infatti, oggetto di contrattazione collettiva integrativa, come riportato nei vari CCNL di comparto, i criteri generali per l'attivazione di piani di *welfare* integrativo e definizione dell'eventuale finanziamento a carico del Fondo Risorse decentrate ai sensi dell'art. 45, comma 2 del CCNL 2022-2024 (siglato il 23.2.2026) e, in precedenza, ai sensi

dell'art. 82, comma 2 del CCNL 2019-2021.

L'art. 208 del Codice della strada (Decreto legislativo 30/4/1992, n. 285) dispone che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice stesso sono devoluti alle regioni, province e comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni (secondo periodo del comma 1). Ai sensi del comma 4, una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti a tali enti è destinata:

"a) *in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;*

b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti vulnerabili, quali bambini, anziani, disabili, pedoni, ciclisti e conducenti di ciclomotori e di motocicli, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica".

Tale scelta è determinata annualmente dalla giunta dell'amministrazione procedente con una delibera, che deve indicare le quote riservate alle finalità consentite dal comma 4, poiché rientra nella facoltà dell'ente destinare, in tutto o in parte, la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4.

Come si vede il legislatore nell'art. 208 del Dlgs. 285/1992 ha previsto la possibilità che gli enti, nell'ambito della propria discrezionalità, e fermo restando le percentuali obbligatorie nel minimo (sopra riportate), possano decidere di destinare una quota dei proventi (riscossi) alle finalità indicate nella lettera c, tra cui sono incluse le *misure di assistenza e di previdenza per*

il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12 del codice.

E il Fondo Perseo Sirio è il fondo pensione complementare che integra quella obbligatoria ed è destinato a diverse tipologie di dipendenti, tra cui quelli delle regioni e delle autonomie locali. Si tratta quindi di un fondo di previdenza complementare (cfr. INPS-Messaggio numero 2601 del 5-09-2025) e non di benefici di natura assistenziale e sociale (*welfare* integrativo).

Con riferimento alle somme di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 la giurisprudenza della Corte aveva già precisato che «la spesa per la previdenza integrativa di cui all'art. 208 non è una componente del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e, come tale, non rientra nell'ambito di operatività del vincolo medesimo, avente ad oggetto esclusivamente l'ammontare complessivo del trattamento accessorio. Ciò in quanto le risorse impiegate per la realizzazione della finalità previdenziale di cui all'art. 208 del CdS., pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì "contributivo-previdenziale"» (deliberazione n. 503/PAR/2017/SRCVEN).

Il Collegio non ravvisa, pertanto, il sopravvenire di argomentazioni che lo inducano a discostarsi dall'orientamento già espresso dalle Sezioni di questa Corte.

3. Con riferimento alla seconda parte del quesito, relativa alla intenzione del Comune di Volla di destinare parte delle entrate di cui all'art. 208, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n.285 (Nuovo Codice della strada), in seno alla contrattazione collettiva, all'ulteriore finalità della erogazione di indennità di cui all'art.100 CCNL 16/11/2022 (Indennità di servizio esterno) per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, si osserva quanto segue.

L'art. 12 (Espletamento dei servizi di polizia stradale) del CdS nella attuale formulazione, al primo comma, dispone: "1. *L'espletamento dei servizi di polizia stradale previsti dal presente codice spetta:*

a) in via principale alla specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato;

b) alla Polizia di Stato;

c) all'Arma dei carabinieri;

d) al Corpo della guardia di finanza;

d-bis) ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell'ambito del territorio di competenza;

e) ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza;

f) ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale;

f-bis) al Corpo di polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato, in relazione ai compiti di istituto"

L'indennità di servizio esterno *ex* art. 100 del CCNL 16.11.2022 è erogata al personale che, in via continuativa, rende la prestazione lavorativa ordinaria giornaliera in servizi esterni di vigilanza.

La lettera d bis) citata dal Comune fa riferimento ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell'ambito del territorio di competenza mentre la lettera e) è riferita al pertinente ambito comunale.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2022 – 2024, sottoscritto il giorno 23 febbraio 2026, contiene la disciplina della Indennità di servizio esterno all'art. 47, i cui primi due commi prevedono che "*1. Al personale che rende la prestazione lavorativa ordinaria giornaliera in servizi esterni di vigilanza, compete una indennità giornaliera, il cui importo è determinato in sede di contrattazione collettiva integrativa ai sensi dell'art. 7 comma 4 lett. e), nel limite massimo di 15,00 euro, tenendo conto del valore minimo previsto dall'art. 59, (Fondo Risorse decentrate: utilizzo) comma 3-bis. L'indennità può essere frazionata su base oraria secondo i criteri generali definiti in sede di contrattazione collettiva integrativa ai sensi del suddetto articolo art. 7. 2. L'indennità di cui al comma 1 è commisurata alle giornate di effettivo svolgimento del servizio esterno e compensa interamente i rischi e disagi connessi all'espletamento dello stesso in ambienti esterni*". Il comma 4 dispone che "*Gli oneri per la corresponsione dell'indennità di cui al presente articolo sono a carico del Fondo risorse decentrate di cui all'art. 79 del CCNL 16.11.2022*" mentre il quinto e ultimo comma, invece, prevede che "*Il presente articolo disapplica e sostituisce l'art. 100 del CCNL 16.11.2022*".

È dunque a questo CCNL che l'Ente deve riferirsi.

Anche su questo specifico punto la Sezione Lombardia si è espressa, in data 13/11/2025 (deliberazione n. 373), con riferimento a un quesito con il quale si chiedeva di conoscere se, per le risorse per il potenziamento dei servizi di controllo e accertamento, valesse quanto stabilito dalla Sezione con la deliberazione n. 281/2025/PAR secondo cui i proventi da sanzioni stradali destinati a misure assistenziali e previdenziali per il personale di Polizia Locale sono esclusi dal limite di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75 del 2017, stante il tenore letterale della disposizione contenuta nel comma 124 dell'art. 1 della L. n. 207

del 2024. Inoltre, con un secondo quesito è stato chiesto se quei proventi possano essere considerati risorse etero-finanziate aventi specifica destinazione che derogano al limite del salario accessorio ex articolo 23, comma 2, del D.lgs. n. 75 del 2017, al pari degli incentivi per le funzioni tecniche e di quelli per il recupero dell'evasione IMU/TARI.

L'esito della Sezione lombarda a cui il Collegio intende aderire è la seguente: "*La risposta è negativa per la semplice ragione che il quesito confonde in una unica categoria gli incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale e le misure assistenziali e previdenziali, essendo solo queste ultime riconducibili a forme di welfare integrativo cui la norma escludente (contenuta nel comma 124 dell'art. 1 della L. n. 207 del 2024) si riferisce. Tra l'altro, la ricomprensione del welfare integrativo nel monte complessivo del trattamento accessorio soggetto al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, sebbene appena introdotta, è frutto di una disposizione a contenuto generale, rispetto alla quale la previsione di una deroga deve essere espressa o quantomeno chiaramente deducibile come per l'appunto è stato per il caso deciso con la deliberazione n. 281/2025/PAR di questa Sezione. In altre parole, poiché gli incentivi volti al potenziamento dei servizi di sicurezza urbana e stradale non rientrano tra le misure di welfare integrativo cui soltanto possono applicarsi previsioni derogatorie all'omnicomprensività del fondo del trattamento del salario accessorio, occorre che sia una specifica disposizione di legge ad indicare che quell'incentivo (ovvero altra somma o emolumento che certamente confluisce nel fondo e che sarà oggetto di distribuzione al personale) è da ritenersi escluso dal computo del limite sopra indicato.*

Al secondo quesito, la Sezione ha ritenuto possibile fornire una risposta parzialmente positiva alla luce di quanto affermato dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG, che ha "*specificato che le uniche deroghe compatibili con la portata onnicomprensiva del citato vincolo di spesa possono essere quelle fondate sulla finalità normativa che vada ad incentivare la produttività individuale con incarichi particolari ed aggiuntivi (rispetto alle ordinarie mansioni lavorative) senza incidere sugli equilibri di bilancio dell'ente o mediante l'impiego esclusivo di risorse vincolate etero-finanziate o autonome supplementari. La stessa Sezione ha, quindi, ritenuto che nel divieto posto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, rientri l'attuazione dei progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale in quanto non generanti di per se stessi economie di spesa e non del tutto neutri sul piano del bilancio non essendo correlati ad un effettivo incremento di entrate, dato che "la destinazione di quei proventi al trattamento accessorio del personale peraltro frutto solo di disposizioni contrattuali, ove non fosse limitata alle sole*

maggiori entrate, implicherebbe la riduzione della spesa per qualcuna delle altre finalità alternativamente previste dall'art. 208".

E, ancora, la Sezione delle autonomie ha affermato che "*la quota dei proventi previsti dall'art. 208 del Codice della strada e confluenti nel "Fondo risorse decentrate" per incentivare il personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, rientra nell'ambito del divieto posto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, in quanto il potenziamento della sicurezza stradale non risulta direttamente correlato né al conseguimento di effettivi recuperi di efficienza né ad un incremento di entrate (o ad un risparmio di spesa) imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio*".

4. Conclusioni

Il Collegio ritiene, in conclusione, di dare ai quesiti formulati le risposte sopra illustrate, richiamando comunque l'Ente - che si trova in stato di dissesto - e il Collegio dei revisori (nell'ambito delle competenze assegnate dalla normativa vigente) a valutare prudentemente e in un'ottica complessiva, le scelte da realizzare con i proventi riscossi che per il 50 % hanno un vincolo di destinazione mentre per il restante 50% possono (ma non "devono") essere destinati alle finalità di cui al comma 4. In definitiva, spetta all'Ente nell'ambito della propria discrezionalità decidere l'utilizzo dei fondi, tenendo tuttavia ben presente tanto le possibili destinazioni quanto le concrete esigenze e i bisogni da soddisfare, anche nell'ottica del bilancio di mandato.

PQM

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini suindicati

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del comune di Volla (NA).

Così deliberato, in Napoli, nella camera di consiglio del 25 agosto 2026.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
Giovanna Olivadese	Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria
in data 27 agosto 2026
Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato