



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 14 maggio 2026

**NUMERO AFFARE 00409/2026**

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Quesiti sull'applicazione delle disposizioni in materia di incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche.

### LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 3334 del 22 aprile 2026 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi all'adunanza del 14 maggio 2026 i relatori, consiglieri Davide Miniussi e Benedetto Nappi.

Premesso.

1. Con nota prot. n. 3334 del 22 aprile 2026 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in avanti anche solo MIT) ha formulato due quesiti in materia di incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche. La medesima nota è stata nuovamente trasmessa, in data 30 aprile 2026 (prot. n. 3563), munita del visto del Ministro.

2. Il primo quesito attiene all'interpretazione dell'articolo 45, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (*"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*; d'ora innanzi: Codice).

2.1. In particolare, il Ministero riferisce di aver sottoscritto in data 4 agosto 2025 – in dichiarata attuazione del menzionato articolo 45, comma 3, del Codice, nonché dell’articolo 7, comma 6, lett. ag), del Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto “Funzioni centrali” (triennio 2022-24) sottoscritto in data 27 gennaio 2025 (d’ora innanzi: CCNL Funzioni centrali) e dell’articolo 21, comma 1, lett. m) del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell’Area dirigenziale del comparto “Funzioni centrali” (triennio 2022-24) sottoscritto in data 28 ottobre 2025 – un’ipotesi di accordo con le organizzazioni sindacali nazionali che stabilisce i criteri per l’attribuzione degli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche ai dipendenti del MIT (d’ora innanzi: Accordo).

All’Accordo è stato affiancato uno schema di provvedimento che disciplina i criteri di nomina del personale, le modalità operative del riparto, taluni termini e fasi procedurali e, più in generale, gli aspetti organizzativi del sistema.

2.2. Il MIT riferisce, tuttavia, che, in sede di verifica circa la compatibilità economico-finanziaria dell’Accordo ai sensi dell’articolo 40-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tanto il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (d’ora in avanti anche solo DFP) quanto la Ragioneria generale dello Stato (d’ora in avanti anche solo RGS) hanno espresso l’avviso che l’effettiva erogazione degli incentivi in questione potrà avvenire soltanto a seguito della certificazione, ai sensi del medesimo articolo 40-*bis*, “*delle specifiche ipotesi di accordo riguardanti anche la quantificazione delle risorse finanziarie del personale interessato*” (cfr. nota RGS prot. n. 38033 del 27 febbraio 2026 e nota DFP prot. n. 14806 del 3 marzo 2026).

2.3. Secondo il MIT subordinare l’effettiva erogazione degli incentivi ad un ulteriore livello di contrattazione collettiva è in contrasto con l’articolo 45, comma 3, del Codice, posto che tale disposizione si distingue, rispetto alla corrispondente norma del previgente codice dei contratti pubblici (articolo 113, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), proprio per l’espunzione del riferimento alla contrattazione decentrata integrativa cui il menzionato articolo 113, comma 3 rimetteva, invece, la definizione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse del fondo per l’incentivazione (allora previsto dal comma 2 e non più contemplato dall’articolo 4 del Codice). Ciò dimostrerebbe, sempre secondo il MIT, la volontà del legislatore di “*non assoggettare le risorse destinate agli incentivi per le funzioni tecniche alle regole e alle procedure previste per l’attribuzione al personale delle risorse che costituiscono il Fondo Risorse Decentrate (FRD), le quali sono soggette a specifica e puntuale contrattazione*”.

2.4. In definitiva il MIT chiede alla Sezione di esprimere il proprio avviso in ordine al prospettato bilanciamento tra la contrattazione collettiva e l'autonomia delle stazioni appaltanti, nel senso che, in base alla soluzione per cui propenderebbe il MIT, la determinazione dei criteri di riparto degli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche *“esaurisc[e] la fase di confronto con le Organizzazioni Sindacali, lasciando poi nella esclusiva competenza della Stazione Appaltante l'assegnazione concreta degli incentivi, nel rispetto dei criteri precedentemente concordati”*.

3. Il secondo quesito attiene alla definizione dell'ammontare delle risorse destinate all'incentivazione del personale, con particolare riferimento all'inclusione, o meno, in tale importo dell'IRAP.

Il MIT espone, in particolare, che, secondo la prospettazione della RGS, l'IRAP dovrebbe ritenersi inclusa nell'ammontare complessivo delle risorse destinate all'incentivazione del personale per le finalità di cui all'articolo 45 del Codice, laddove secondo il MIT, invece, si riscontrerebbero plurimi indici normativi nel senso che il predetto ammontare dovrebbe essere quantificato al netto dell'IRAP, con la conseguenza che quest'ultima dovrebbe rinvenire specifica copertura nel quadro economico relativo alla singola procedura di affidamento.

4. All'adunanza del 14 maggio 2026 la richiesta di parere è stata esaminata.

Considerato.

1. I quesiti sono ammissibili.

Come la Sezione ha rilevato in precedenti occasioni (da ultimo, cfr. il parere n. 1089 del 30 giugno 2026), dopo le modifiche introdotte dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il parere facoltativo deve riguardare solo *“le attività che più incisivamente impegnano l'azione del Governo e degli altri organi di maggior rilevanza dello Stato ordinamento”* e non può essere attivato *“da una mera pretesa o esigenza dell'amministrazione interessata, la quale al contrario deve esporre, nella sua richiesta di parere, i rilevanti motivi di interesse pubblico strumentali alle attività fondamentali o comunque più significative, che quasi impongono il ricorso al parere facoltativo, il quale, altrimenti, andrebbe a sovrapporsi all'esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale”* (Cons. Stato, sez. II, 25 luglio 2008, n. 5172; sez. I, 13 novembre 2020, n. 1807; 3 giugno 2022, n. 355).

La citata giurisprudenza ha così escluso la possibilità di emettere pareri su aspetti minimali relativi ad un ordinario segmento del procedimento amministrativo (Cons. Stato, sez. I, 2 febbraio 2012, n. 1), in quanto il supporto consultivo da un lato non può e non deve sostituirsi all'amministrazione nel suo compito istituzionale di provvedere e dall'altro non può invadere

l'ambito di operatività delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato nella sua funzione generale di consulenza alle pubbliche amministrazioni; ciò del resto è coerente, secondo la condivisibile richiamata giurisprudenza, con l'idea *“di un'evoluzione sostanziale delle funzioni del Consiglio di Stato di cui all'art. 100 della Costituzione”* e con la necessità di inquadrare le funzioni consultive *“in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un advisory board delle Istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato”* (Cons. Stato, Comm. Spec., parere 2 agosto 2016, n. 1767).

I quesiti all'esame della Sezione con la nota segnata in epigrafe attengono all'interpretazione di norme di legge concernenti gli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche e non riguardano scelte rientranti nella esclusiva autonomia e responsabilità gestionale dell'Amministrazione, sicché la richiesta è ammissibile.

2. Prima di procedere all'esame dei quesiti nel merito la Sezione ritiene di dover svolgere talune considerazioni in ordine alla natura giuridica degli incentivi per lo svolgimento delle funzioni tecniche e alla disciplina di contabilità pubblica ad essi relativa.

Entrambi i profili sopra menzionati costituiscono, secondo l'avviso della Sezione, criteri-guida per individuare un'ipotesi di soluzione delle questioni sottoposte all'esame della Sezione.

2.1. Precise indicazioni sulla natura giuridica degli incentivi in esame sono rinvenibili nella giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disciplina introdotta in materia da leggi non statali, in base alla quale *“gli incentivi per funzioni tecniche costituiscono indubbiamente un elemento specifico del trattamento economico del pubblico dipendente in termini di corrispettivo di determinate attività svolte nell'ambito degli appalti pubblici”*; conseguentemente, *“l'istituto in esame fa parte della disciplina del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti che [...] va ricondotto all'ordinamento civile, anche per i dipendenti delle regioni e delle autonomie special”*.

Trattasi pertanto di un trattamento economico accessorio regolato direttamente dalla legge (statale) quanto a presupposti, destinatari e limiti massimi, la cui *“causa et ratio”* è ravvisabile, *“da un lato, nella valorizzazione delle competenze del personale impegnato nelle specifiche fasi di attività connesse agli appalti pubblici individuate dal legislatore, con attribuzione in funzione corrispettiva di un peculiare elemento della retribuzione di carattere incentivante, dall'altro, nel contenimento dei costi dei contratti pubblici che deriva da tale affidamento agli stessi dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice di attività che dovrebbero essere altrimenti esternalizzate”* (Corte cost., 16 marzo 2023, n. 41).

Nel senso della qualificazione degli incentivi in esame in termini di *“trattamento retributivo*

*accessorio a carattere premiale*” si è pronunciata altresì la Corte di cassazione (sez. lav., 12 aprile 2011, n. 8344; conf. 27 maggio 2016, n. 11022).

La suddetta qualificazione in termini di componente accessoria del trattamento economico è del resto confermata dall’articolo 45, comma 4, del Codice dei contratti pubblici.

Tale disposizione prevede, infatti, che l’incentivo sia corrisposto ai dirigenti *“in deroga al regime di onnicomprensività”* del trattamento economico di cui all’articolo 24, comma 3. del decreto legislativo n. 165 del 2001: la deroga presuppone logicamente che l’incentivo abbia natura di trattamento economico, posto che in caso contrario non vi sarebbe stata la necessità di stabilire espressamente che l’erogazione degli incentivi al personale con qualifica dirigenziale avvenisse in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione stabilito per tale categoria di personale dalla disposizione da ultimo menzionata.

2.2. Sotto il profilo di carattere strettamente contabile la Sezione rileva che, a differenza dell’articolo 113 del previgente codice dei contratti pubblici, il cui comma 2 contemplava la destinazione ad un *“apposito fondo”* delle risorse finanziarie (in misura non superiore al due per cento dell’importo posto a base di gara) per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici (fondo cui il comma 3 rinviava per l’individuazione dell’importo complessivo su cui calcolare la parte – ottanta per cento – destinata alla remunerazione delle funzioni tecniche svolte dal personale), l’articolo 45, comma 3, del Codice non fa più riferimento ad alcun fondo specifico.

A tale riguardo nella Relazione illustrativa si afferma che *“gli incentivi per funzioni tecniche (pari all’80 per cento delle risorse di cui al comma 2) sono erogati direttamente al personale dipendente, senza la confluenza nel fondo per l’incentivazione come previsto dal vigente articolo 113 del d.lgs. 50/2016, attuando una notevole semplificazione sul piano finanziario, burocratico e contabile”*.

L’espunzione del riferimento all’*“apposito fondo”* per l’incentivazione del personale incaricato di svolgere funzioni tecniche costituisce un’innovazione significativa rispetto al previgente sistema. All’attualità il riparto degli incentivi è rimesso alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, da esercitarsi nei limiti posti dal quadro legale e convenzionale di riferimento e dai *“rispettivi ordinamenti”*.

Inoltre il sistema introdotto dall’articolo 45 del Codice si caratterizza per un peculiare meccanismo di finanziamento: le risorse provengono infatti dagli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento (comma 1), sono destinate in misura non superiore al due per cento dell’importo dei lavori, servizi e forniture posto a base delle procedure di

affidamento (comma 2), e vengono erogate “direttamente al personale dipendente” secondo i criteri stabiliti dalle stazioni appaltanti ai sensi del comma 3.

Nondimeno deve tenersi conto del generale principio del settore del pubblico impiego contrattualizzato secondo cui “[l]’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e [...] mediante contratti individuali” (articolo 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Costituiscono precipitati di tale principio generale le relative previsioni della contrattazione collettiva di comparto, segnatamente di quella relativa al Comparto “funzioni centrali”, qui in rilievo.

In particolare, il CCNL 2016-2018, all’articolo 76 (Costituzione fondo risorse decentrate), comma 4, prevede che *“Il Fondo di cui al presente articolo può essere incrementato, con importi variabili di anno in anno: [...] c) delle risorse derivanti da disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi generali che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale, tra cui a titolo esemplificativo e non esaustivo quelle di cui all’art. 18 della legge n. 88/1989”*.

Il successivo CCNL 2019-2021, all’articolo 49 (Fondo risorse decentrate: costituzione), comma 4, richiama espressamente tale disciplina prevedendo che *“Di anno in anno, le amministrazioni possono incrementare le risorse stabili di cui ai commi 1, 2 e 3 con le risorse variabili di cui all’art. 76, comma 4 del CCNL del 12 febbraio 2018”*.

L’attuale CCNL del personale del Comparto “Funzioni centrali” 2022-2024, all’articolo 32 (Fondo risorse decentrate: incrementi) presuppone la vigenza dell’articolo 49 del CCNL 2019-2021, testualmente richiamandolo e prevedendone l’incremento con riguardo tanto alla parte stabile quanto a quella variabile.

Dalla lettura coordinata di tali pattuizioni emerge che le risorse destinate agli **incentivi per funzioni tecniche**, in quanto risorse derivanti da disposizioni di legge che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale, rientrano nella categoria delle risorse variabili con cui le amministrazioni possono incrementare il fondo delle risorse decentrate (FRD).

Si tratta, in definitiva, di risorse da utilizzarsi secondo quanto previsto dalle medesime disposizioni di legge. Ne consegue che, pur confluendo formalmente nel FRD ai fini della corretta contabilizzazione e rappresentazione in bilancio, tali risorse mantengono il carattere di risorse vincolate alla specifica destinazione prevista dall’articolo 45 del Codice dei contratti pubblici. Esse sono utilizzabili esclusivamente per le finalità indicate dalla legge (incentivi per le funzioni tecniche di cui all’Allegato I.10), senza possibilità di diversa destinazione mediante

contrattazione integrativa, sono soggette ai criteri e ai limiti stabiliti dall'articolo 45 del Codice (misura del due per cento; ripartizione ottanta - venti per cento; limiti individuali; criteri di riduzione) e – come si vedrà nel prosieguo – dall'accordo collettivo nazionale che tali criteri definisce.

In sintesi deve ritenersi che le risorse destinate agli **incentivi per funzioni tecniche** confluiscono nel FRD come risorse variabili, ai sensi della disciplina contrattuale sopra richiamata. Tale confluenza ha, peraltro, natura essenzialmente contabile e di rappresentazione in bilancio, al fine di garantire la trasparenza, la completezza e la verificabilità delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale; il transito nel FRD non comporta invece l'assoggettamento di tali risorse all'ordinaria disciplina della contrattazione decentrata integrativa, in quanto si tratta di risorse legislativamente vincolate.

3. Deve essere a questo punto definito l'ambito materiale di operatività della contrattazione collettiva.

3.1. Il CCNL del personale del Comparto “Funzioni centrali” 2022-2024, all'articolo 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), comma 6, lettera *ag*), include tra le materie oggetto di “*contrattazione integrativa nazionale o di sede unica*” i “*criteri per l'attribuzione degli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023*”.

Del pari il CCNL relativo al personale dell'Area dirigenziale del Comparto “Funzioni centrali” 2022-2024, all'articolo 21 (Contrattazione collettiva integrativa: materie), comma 1, lettera *m*), include tra le materie oggetto di contrattazione collettiva integrativa i “*criteri per l'attribuzione degli incentivi alle funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023*”.

Entrambe le disposizioni contrattuali si riferiscono ai “*criteri per l'attribuzione*” (e non alla quantificazione puntuale degli incentivi per ogni singolo affidamento), delimitando così l'oggetto della contrattazione alla definizione di parametri generali di riparto. Inoltre, il cennato articolo 7, comma 6, colloca espressamente tale materia nell'ambito della “*contrattazione integrativa nazionale*”, distinguendola dalle materie rimesse alla “*contrattazione integrativa di sede territoriale*” (cfr. l'articolo 7, comma 7, che, per inciso, non include gli incentivi di cui è questione tra le materie oggetto di contrattazione decentrata).

3.2. Occorre altresì considerare lo specifico indice normativo rappresentato dall'articolo 1, comma 4, lett. b), del Codice che, nel delineare la concreta portata applicativa del principio del risultato ivi sancito, stabilisce che detto principio “*costituisce criterio prioritario [...] per [...] attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva*”.

La portata precettiva della disposizione in parola non è dunque limitata alla declinazione del principio del risultato nell'ambito di un'attività (l'attribuzione di una parte accessoria del trattamento retributivo di un dipendente pubblico) retta dalle regole del diritto privato, ma ha una portata più ampia, in quanto – confermando quanto è già desumibile dai principi generali (cfr. *supra*, par. 2) – stabilisce che l'attribuzione degli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche è disciplinata dalla contrattazione collettiva.

3.3. Anche nell'assetto delineato Codice non è dunque ragionevole ipotizzare che i criteri per il riparto degli incentivi in questione siano rimessi alla decisione unilaterale della stazione appaltante o dell'ente concedente.

In particolare, la definizione dei criteri generali di riparto (*range* percentuali per ciascuna funzione tecnica; parametri di valutazione dell'impegno, della responsabilità e della complessità; criteri di riduzione per incrementi ingiustificati di tempi o costi) costituisce materia rimessa alla contrattazione collettiva. Costituisce invece attività gestionale – di pertinenza della dirigenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 – l'applicazione concreta di tali criteri ai singoli affidamenti (individuazione del gruppo di lavoro; determinazione, nell'ambito dei *range* concordati, delle percentuali puntuali per ciascuna funzione; accertamento e attestazione delle funzioni effettivamente svolte; liquidazione degli incentivi), rientrando nelle prerogative della stazione appaltante ai sensi dell'articolo 45, comma 3 (“*secondo i rispettivi ordinamenti*”), e del comma 4, che attribuisce al dirigente o al responsabile di servizio la corresponsione dell'incentivo, previo accertamento delle specifiche funzioni tecniche svolte.

Soltanto laddove sia necessario (o comunque ritenuto opportuno dalla stazione appaltante) definire, nell'ambito dei più generali criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva (nazionale) integrativa, ulteriori criteri più specifici (ossia dei sub-criteri) idonei a limitare ulteriormente l'esercizio della discrezionalità da parte del dirigente o del responsabile del servizio chiamato a determinare nel *quantum* l'incentivo da corrispondere (ciò al fine di calibrare *ex ante* l'esercizio di tale discrezionalità, ad esempio, nell'ambito dei *range* stabiliti, a monte, dalla contrattazione collettiva) vi può essere un margine per un intervento unilaterale in tal senso della stazione appaltante. Quest'ultima potrà dunque adottare (unilateralmente) un atto generale ai sensi del menzionato articolo 45, comma 3 del Codice al fine di definire tali sub-criteri, nel rispetto dei più generali criteri stabiliti in sede di contrattazione collettiva (nazionale) integrativa, evidentemente non derogabili né modificabili ma, al più, suscettibili di integrazioni o



adattamenti.

3.4. Sebbene si tratti di profilo estraneo al quesito in esame, la Sezione ritiene di dover segnalare all'Amministrazione, in linea peraltro con quanto osservato dalla Ragioneria generale dello Stato con la nota sopra menzionata, che lo schema di provvedimento allegato (unitamente allo schema di accordo sottoscritto in data 4 agosto 2025) *sub* n. 1 alla richiesta di parere, pur recando l'epigrafe del MIT e risultando per certi versi strutturato come un decreto ministeriale, reca in epigrafe la locuzione "*Accordo con le organizzazioni sindacali*" e in termini di accordo è qualificato dallo stesso articolo 22, comma 4 ("*presente accordo*").

Lo schema è dunque connotato da taluni elementi di ambiguità – ivi incluse le sottoscrizioni, non è chiaro a quale titolo apposte, del presidente della delegazione della parte pubblica e dei delegati delle organizzazioni sindacali – suscettibili di ingenerare dubbi in ordine alla sua natura giuridica (di accordo, di atto generale o di regolamento).

3.5. Va ancora precisato che il riferimento dell'articolo 45, comma 3, del Codice all'adozione dell'atto ivi menzionato da parte delle "*stazioni appaltanti*" e degli "*enti concedenti*" – formulazione in parte innovativa, anche sotto questo ulteriore profilo, rispetto a quella dell'articolo 113, comma 3 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (il quale rimetteva l'adozione dell'"*apposito regolamento*" – in attuazione del quale era la contrattazione decentrata integrativa a definire, in concreto, le modalità e i criteri di riparto degli incentivi – alle "*amministrazioni*", secondo i rispettivi ordinamenti, e non alla singola stazione appaltante o al singolo ente concedente) – non implica necessariamente che a provvedere debba essere la singola stazione appaltante o il singolo ente concedente (ad esempio, nel caso del MIT, il singolo Provveditorato interregionale alle opere pubbliche). Tale riferimento è infatti mitigato dalla precisazione che l'imputazione di tale atto debba essere individuata sulla base dell'ordinamento interno alla singola Amministrazione ("*secondo i rispettivi ordinamenti*"). Ciò implica che, per evidenti esigenze di semplificazione e di uniformità dell'azione amministrativa, nel caso di Amministrazioni dotate di un'articolazione periferica in cui la qualifica di stazione appaltante o di ente concedente possa essere rivestita anche dalle singole strutture periferiche, l'Amministrazione centrale deve ritenersi certamente legittimata, laddove ciò sia compatibile con il proprio ordinamento, ad adottare l'atto in questione (e ciò con riferimento tanto all'atto che eventualmente recepisca l'accordo collettivo nazionale integrativo, quanto all'eventuale ulteriore atto adottato unilateralmente dall'Amministrazione per definire con maggiore grado di dettaglio i criteri generali stabiliti in sede di contrattazione collettiva).

3.6. Deve ancora osservarsi che l'accordo collettivo integrativo nazionale sottoscritto con le organizzazioni sindacali, che definisce i criteri generali di riparto degli incentivi, debba essere sottoposto a certificazione ai sensi dell'articolo 40-*bis*, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001. Va ribadito che tale certificazione è unica e si riferisce all'accordo-quadro e non, invece, ai singoli affidamenti. In questa prospettiva, la relazione tecnico-finanziaria che correda l'accordo nazionale deve contenere la stima del numero e del valore medio degli affidamenti previsti nell'anno/triennio sulla base della programmazione triennale dei lavori pubblici dell'Amministrazione, l'importo complessivo stimato delle risorse per incentivi, calcolato applicando la percentuale del due per cento (o inferiore) all'importo stimato degli affidamenti, la ripartizione percentuale stimata delle risorse tra le varie funzioni tecniche secondo i criteri concordati, gli oneri previdenziali e assistenziali correlati, la dimostrazione che le risorse provengono dagli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dell'Amministrazione.

Tale quantificazione, pur basata su stime aggregate e non potendo riferirsi puntualmente a ciascun singolo affidamento (in quanto dipendente da eventi futuri e incerti: numero effettivo di affidamenti, importi, funzioni concretamente svolte, valutazioni individuali), è, secondo l'avviso della Sezione, idonea a soddisfare l'esigenza di quantificazione delle risorse finanziarie sottesa all'articolo 40-*bis*, in quanto consente agli organi di controllo di verificare la compatibilità economico-finanziaria del sistema nel suo complesso.

Si tratta di un'impostazione coerente con la struttura dell'articolo 40-*bis*, il cui comma 3 prevede che le amministrazioni pubbliche inviino entro il 31 maggio di ogni anno “*specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno*”, evidenziando che il controllo sulla compatibilità economico-finanziaria opera sia in via preventiva (certificazione dell'accordo) sia in via successiva (monitoraggio annuale dei costi effettivi), senza necessità di certificare preventivamente ogni singola fattispecie che dà attuazione all'accordo.

Una volta certificato l'accordo nazionale, gli atti di liquidazione degli incentivi riferiti ai singoli affidamenti costituiscono infatti atti applicativi di natura gestionale-dirigenziale, adottati dalla stazione appaltante nell'ambito dei criteri concordati e certificate. In virtù della loro natura gestionale (e non negoziale), tali atti di liquidazione saranno soggetti ai controlli ordinari previsti per la procedura di spesa e non richiedono una nuova certificazione *ex art. 40-bis* per ogni singolo affidamento.

3.7. Pertanto l'espunzione del riferimento alla contrattazione integrativa decentrata, contemplato dall'articolo 113, comma 3, del previgente codice dei contratti pubblici, comporta che, una volta stabiliti dalla contrattazione collettiva integrativa nazionale i criteri di riparto degli incentivi e certificato l'accordo ai sensi dell'articolo 40-*bis*, non è necessaria un'ulteriore fase di contrattazione integrativa decentrata per ogni singolo affidamento. Ritenere diversamente frustrerebbe le esigenze di semplificazione che, come si desume dalla Relazione illustrativa al Codice, costituiscono la *ratio* della riforma *in parte qua*.

3.8. Qualora l'Amministrazione, nell'esercizio della sua autonomia, ritenga di adottare un regolamento ministeriale ai sensi dell'articolo 45, comma 3 (“*secondo i rispettivi ordinamenti*”), la Sezione è dell'avviso che tale atto, ove disciplini esclusivamente aspetti organizzativo-procedurali (modalità di individuazione del gruppo di lavoro, termini, modalità di attestazione e liquidazione) o, eventualmente, definisca dei sub-criteri nell'ambito dei più generali criteri di riparto concordati a monte, ha carattere autonomo e non è soggetto a certificazione *ex* articolo 40-*bis*. Laddove, invece, esso includa anche i criteri di riparto concordati in sede sindacale, in tale parte assume carattere meramente ricognitivo dell'accordo collettivo nazionale, senza alcuna efficacia innovativa.

4. Per quanto concerne il secondo quesito, relativo all'inclusione o meno dell'IRAP nell'ammontare complessivo delle risorse destinate all'incentivazione del personale, plurime ragioni militano nel senso dell'esclusione, con la conseguenza che l'IRAP deve necessariamente trovare copertura nel quadro economico di riferimento della procedura di affidamento.

4.1. In primo luogo va rammentato che il presupposto per l'applicazione dell'IRAP si realizza in capo all'Amministrazione erogante gli incentivi, che è dunque soggetto passivo IRAP, e che alla determinazione della relativa base imponibile concorrono, ai sensi dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, le “*retribuzioni erogate al personale dipendente*”, ivi inclusi quindi gli incentivi per lo svolgimento delle funzioni tecniche, che – come detto (cfr. *supra*, par. 2.2) – hanno natura retributiva.

4.2. In secondo luogo, l'articolo 45, comma 3, secondo periodo del Codice prevede che l'importo delle risorse destinate all'incentivazione del personale includa anche gli “*oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione*”, con conseguente esclusione dell'IRAP, che ha natura tributaria, non trattandosi pertanto di un onere previdenziale o assistenziale.

Nel senso sopra esposto si è peraltro pronunciata la Commissione per l'armonizzazione degli

enti territoriali (Commissione ARCONET) operante, ai sensi dell'articolo 3-*bis*, decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, presso il Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali.

4.3. In terzo luogo, l'allegato n. 4/2 al medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, prevede, con riferimento alle Regioni e agli enti locali, nel disciplinare l'imputazione degli impegni di spesa riguardanti gli incentivi per le funzioni tecniche (e con espresso rinvio all'articolo 45 del Codice, che in tali impegni devono essere inclusi *“i relativi oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, esclusa l'IRAP che trova specifica copertura nel quadro economico”*).

Non vi è pertanto ragione di ritenere che a diversa conclusione debba pervenirsi con riguardo al personale delle Amministrazioni statali, posto che non vi sarebbe alcuna giustificazione a fondamento di tale disparità di trattamento.

4.4. Infine l'articolo 5 dell'allegato I.7 al Codice, nel disciplinare la composizione del quadro economico dell'intervento, prevede specificamente che vi debbano trovare copertura l'*“IVA ed eventuali altre imposte”* (tra le quali rientra evidentemente l'IRAP) (punto 18), voce che è distinta da quelle (punti 8 e 10) relative agli incentivi tecnici.

5. Nelle predette considerazioni trovano risposte le questioni sottoposte all'esame della Sezione.

P.Q.M.

Nei sensi di cui in motivazione è il parere della Sezione.

GLI ESTENSORI  
Davide Miniussi, Benedetto Nappi

IL PRESIDENTE  
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO  
Giovanni Calabro'