

Corso online

## **Le ultime novità sugli incentivi tecnici**

**Art. 45 del Decreto Legislativo n. 36/2023**

**Mercoledì 11 dicembre 2024, ore 9.00 – 10.00**

Docente

**Vincenzo Giannotti**

Dirigente del Settore risorse finanziarie ed economiche di Comune capoluogo di Provincia.

Dottore commercialista e Revisore di Enti Locali. Autore di pubblicazioni in materia.

Direttore del sito [bilancioecontabilita.it](http://bilancioecontabilita.it)



**[www.ilpersonale.it](http://www.ilpersonale.it)**

La rivista giuridica online  
per la gestione del personale negli Enti Pubblici

“Il Personale” è uno strumento essenziale per la gestione delle risorse umane negli Enti Pubblici. Costantemente aggiornato con le ultime novità normative, contrattuali, di prassi e giurisprudenza.

Servizi inclusi:

- ❖ Il Personale Channel (11 corsi online all'anno sulle principali novità in materia)
- ❖ Dossier tematici ed e-book
- ❖ Scadenziario
- ❖ Risposta a quesiti
- ❖ Newsletter quindicinale di aggiornamento
- ❖ Testo Unico del pubblico impiego e Legge 241/1990 annotati con la prassi e giurisprudenza
- ❖ Motore di ricerca

Per informazioni

**SERVIZIO CLIENTI MAGGIOLI**

**Tel. 0541 628200**



A cura di Pasquale Monea e Giampiero Pizziconi

## Rapporto di lavoro e gestione del personale in Enti locali, Regioni, Camere di commercio e Società a partecipazione pubblica

- Ordinamento professionale • Progressioni • Assenze
- Trattamento economico • Stabilizzazione • Mobilità
- Lavoro flessibile • Dirigenza • Performance • Incompatibilità
- Procedimenti disciplinari • IA nel pubblico impiego

*Prefazione di Tommaso Miele*  
*Presentazione di Antonio Naddeo*



eBook in omaggio  
\*Completando il nuovo CCNL Funzioni locali  
Personale dipendente 2022-2024\*

Con i contributi di:  
Lucia Carmen Angiolillo, Oriana Avallone, Alberto Caporale, Enrica Cataldo, Francesca Cavallucci,  
Giuseppe Fiorillo, Domenico Gaglioti, Marcella Gargano, Sylvia Kranz, Clemente Lombardi,  
Silvana Miele, Pierfrancesco Miele, Pasquale Monea, Marco Mordenti, Giampiero Pizziconi,  
Matteo Pressi, Daniele Russo, Paola Sabetta, Amedeo Scarsetta, Francesca Zama

► *Coordinamento editoriale di Clemente Lombardi*

V edizione



Il volume rappresenta il frutto del lavoro condiviso di un gruppo di esperti che ha approfondito in ogni suo aspetto (normativo, organizzativo e gestionale) e sotto tutti i profili giuridici (civilistici, giuslavoristici, contabili e amministrativi) i vari istituti riguardanti il rapporto di lavoro e la gestione del personale in Enti locali, Regioni, Camere di commercio e Società partecipate pubbliche.

Nella parte iniziale viene trattato l'**ordinamento professionale**, con particolare riguardo al nuovo sistema di classificazione articolato per aree, all'inquadramento, alla revisione dei profili professionali e alla disciplina degli incarichi di Elevata Qualificazione. Di particolare interesse l'aggiornamento riguardante le **stabilizzazioni nella P.A.** e l'analisi sulle varie tipologie di **lavoro flessibile** alla luce delle novità introdotte dai CCNL relativi al personale del comparto Funzioni locali e dell'Area dirigenziale Funzioni locali siglati, rispettivamente, in data 16 novembre 2022 e 16 luglio 2024. Un'attenta analisi è poi rivolta ai diritti della persona sul lavoro e ai temi delle **assenze**, dei **permessi**, dei **congedi**, delle aspettative e delle tre "dimensioni del benessere" nonché al nuovo **Codice di comportamento** e alla materia dei **procedimenti disciplinari**. Ampia trattazione trovano anche il regime delle **incompatibilità**, il **cumulo di impieghi** e gli incarichi conferiti a dipendenti e dirigenti pubblici, sia in servizio che in quiescenza. Viene inoltre puntualmente trattato il sistema di **valutazione delle prestazioni**, sia per i dipendenti che per la dirigenza. Appositi capitoli vengono dedicati allo status dell'avvocato pubblico e alla disciplina dell'ufficio avvocatura negli Enti locali, nonché alla tematica del rimborso delle spese legali a dipendenti e amministratori. Infine, viene affrontata la questione dell'intelligenza artificiale nella P.A., con specifico riferimento alle potenzialità applicative nelle materie del rapporto di lavoro pubblico e della gestione del personale.

Per informazioni

**SERVIZIO CLIENTI MAGGIOLI**

**Tel. 0541 628200**

**[www.maggiolieditore.it](http://www.maggiolieditore.it)**

# Principi di cassa o competenza?

## Corte dei conti Abruzzo, Deliberazione n. 111/2024

- Secondo i Magistrati contabile la questione riguarda se l'erogazione degli incentivi tecnici faccia riferimento ai criteri di cassa (tesi della Procura) o di competenza (tesi della difesa), essendo detta questione rilevante al fine di stabilire un eventuale danno erariale per la parte eccedente il limite del 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo del dipendente (art. 113, co. 3, ultimo periodo, D.Lgs. n. 50/2016).
- Pertanto, con riferimento all'ammontare degli *“incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente”*, emergono due diversi orientamenti;
  - secondo la Procura, occorre utilizzare un criterio di cassa e quindi considerare gli incentivi per i quali nel corso dell'anno avviene il pagamento, stante l'interpretazione letterale della norma che fa riferimento agli incentivi *“corrisposti”* al dipendente;
  - secondo il convenuto, invece, tale ammontare deve essere determinato tenendo conto del principio di competenza, in quanto l'incentivo è legato all'attività svolta in ciascun anno e dunque il parametro di riferimento deve essere costituito da tale attività, a prescindere dal momento in cui l'incentivo viene effettivamente erogato.

# Principi di cassa o competenza?

## Corte dei conti Abruzzo, Deliberazione n. 111/2024 (segue)

- Per i magistrati contabili la tesi della Procura è quella prevista dalla norma. Infatti, sulla base della mera interpretazione letterale della norma all'epoca vigente, trattandosi di una disposizione chiaramente formulata, appare necessario fare riferimento al momento della corresponsione dell'incentivo e quindi del suo pagamento, senza attribuire rilevanza al momento in cui è stata svolta la connessa attività (tra le tante: Corte dei conti, sez. Toscana, Deliberazione n. 490/2015).
- D'altra parte, la somma corrisposta al dipendente, alla quale commisurare il raggiungimento del tetto previsto, deve tenere conto dell'importo lordo liquidato a titolo di incentivi, comprensivo di oneri, ritenute e contributi a carico dell'Amministrazione. Infatti, *“il pagamento di tributi o altri oneri contributivi rappresenta l'adempimento di un'obbligazione che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto che, nonostante la temporanea partecipazione dell'Ente danneggiato per gli adempimenti accessori e strumentali, vede come unici soggetti coinvolti l'Amministrazione fiscale/previdenziale, da un lato, ed il soggetto passivo dall'altro”*.

# Principi di cassa o competenza?

## Corte dei conti Abruzzo, Deliberazione n. 111/2024 (segue)

- Lo stesso disposto di cui all'art. 113, co. 3, del D.Lgs. n. 50/2016, nel definire l'ammontare delle risorse da considerare per determinare il Fondo, afferma che *“gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione”*. Si aggiunga che la *ratio* della limitazione in esame è comunque riconducibile alla generale esigenza di contenimento della spesa pubblica, così trovando ulteriore giustificazione il riferimento alla spesa complessivamente sostenuta dall'Amministrazione. Devono, pertanto, respingersi le eccezioni difensive volte a far riferimento agli importi netti accreditati al dipendente, come risultanti dalle certificazioni uniche rilasciate al dipendente, o a decurtare gli ulteriori oneri a carico dell'Amministrazione in relazione all'incentivo erogato.
- Il Collegio contabile, in conclusione, ha accolto la tesi della Procura e la sua quantificazione quale danno erariale, con condanna del responsabile tecnico per la parte eccedente a quanto a lui dovuto.

# Tassazione separata e ordinaria

## Agenzia delle Entrate, istanza di interpello n. 277/2024

- L'Agenzia conferma la prassi in materia (cfr. Circolare 5 febbraio 1997, n. 23; Circolare 14 giugno 2001, n. 55, par. 5.1; Risoluzione 16 marzo 2004, n. 43) secondo cui le situazioni che possono in concreto assumere rilevanza ai fini della tassazione separata sono di due tipi:
  - a) quelle di "carattere giuridico", che consistono nel sopraggiungere di norme legislative, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi, ai quali è sicuramente estranea l'ipotesi di un accordo tra le parti in ordine ad un "rinvio" (rectius "ritardo") del tutto strumentale nel pagamento delle somme spettanti;
  - b) quelle consistenti in "oggettive situazioni di fatto", che impediscono il pagamento delle somme riconosciute spettanti entro i limiti di tempo ordinariamente adottati dalla generalità dei sostituti d'imposta, causandone il "ritardo".

# Tassazione separata e ordinaria

## **Agenzia delle Entrate, istanza di interpello n. 277/2024 (segue)**

- Nel caso di specie, a dire dell'Agenzia, in relazione agli incentivi inerenti le attività svolte negli anni antecedenti il 2021, si ritiene che essi siano da assoggettare a tassazione separata ai sensi dell'art. 17, co. 1, lett. b), del TUIR, in quanto come più volte chiarito nei documenti di prassi, nel caso in cui l'erogazione degli emolumenti avvenga in un periodo di imposta successivo rispetto a quello in cui gli emolumenti si riferiscono, per effetto del sopraggiungere di una causa giuridica (in tal caso il contratto collettivo stipulato nel 2021), si realizzano le condizioni per l'applicazione della tassazione separata.
- Discorso diverso riguarda gli incentivi tecnici erogati nell'anno di approvazione del regolamento anche se liquidati in anni successivi. Infatti, qualora l'erogazione degli incentivi di funzione per le attività svolte dal 2021 avvenga in periodi di imposta non immediatamente successivi a quello di maturazione ma comunque in linea con la complessità dell'iter previsto dal Regolamento e dal Contratto collettivo e con una tempistica costante, gli emolumenti in oggetto concorrono alla tassazione ordinaria.



# Incentivi tecnici accordi quadro

## Corte dei conti Veneto, Deliberazione n. 297/2024

- Sulla correlazione tra incentivi previsti nell'accordo quadro si è già espressa la sezione Lombardia (Deliberazione n. 110/2020) la quale ha avuto modo di aderire alle medesime conclusioni del MIT, precisando che *“ove, dunque, oggetto dell'accordo quadro riguardi una delle attività previste dal legislatore (lavori, servizi e forniture), e sia stato assegnato con gara, i relativi incentivi sono individuati nel quadro economico di ogni singolo contratto affidato per mezzo dell'accordo quadro in questione”*.
- Quindi in caso di accordo quadro, per il calcolo dell'incentivo delle funzioni tecniche, si procede sulla base dell'importo di ogni singolo contratto applicativo senza prendere a riferimento l'importo massimo dell'accordo ma solo, appunto, l'importo dei lavori, servizi e forniture effettivamente ordinati. I relativi incentivi dovranno essere individuati nel quadro economico di ogni singolo contratto applicativo.
- In merito alla possibilità di estendere gli incentivi anche ad altre attività svolte dai dipendenti, quale nel caso di specie la predisposizione dell'ordinativo di adesione, la risposta è negativa. Infatti, secondo i Magistrati contabili, le attività tecniche sono, tassativamente, quelle elencate nell'allegato I.10.

# Programmazione spese investimenti

- Secondo il Parere del MIT l'art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016 delinea un elenco tassativo di attività incentivabili, il quale, dunque, è da considerarsi di stretta interpretazione e non suscettibile di estensione analogica.
- La locuzione *“attività di programmazione della spesa per investimenti”* è riconducibile all'attività di predisposizione dei programmi (biennali) degli acquisti di beni e servizi e (triennali) dei lavori pubblici, di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 50/2016.
- Con riferimento, pertanto, alle attività di programmazione, la norma espressamente circoscrive le attività incentivabili a quelle che afferiscono alle *“spese per investimenti”*. In tal senso, la recente giurisprudenza contabile, prendendo le mosse dall'art. 3, co. 18, della L. n. 350/2003, il quale fornisce un dettagliato elenco degli investimenti (tra cui acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale), se da un lato riconosce che, nel caso specifico dell'acquisto di beni, ove questi siano suscettibili nell'elencazione predetta ed abbiano determinato un accrescimento del patrimonio dell'Ente, tale spesa debba qualificarsi come spesa di investimento, dall'altro esclude che analoga qualificazione possa essere riconosciuta all'acquisto di beni che non presentino dette caratteristiche, né all'acquisto di servizi che, per ovvi motivi, non risultano neanche contemplati nella disposizione summenzionata.

# Programmazione spese investimenti

- Pertanto, trattandosi di investimenti la riconducibilità dell'incentivo è possibile solo per le attività svolte che permettono di classificare le spese per investimenti (*golden rule*), ossia si deve trattare di attività che accrescono il patrimonio dell'Ente con oggettiva difficoltà ad estenderli anche agli appalti di servizi, mentre per l'acquisto di forniture solo per quelle che accrescono il patrimonio in modo durevole (es. bus elettrici, ecc.).
- Anche l'allegato I.10 al D.Lgs. n. 36/2023 ha lasciato identica disposizione per l'incentivazione riguardante le sole attività di programmazione della spesa per investimenti.

# Incentivi tecnici PPP

## Corte dei conti Lombardia, Deliberazione n. 187/2023

- Per i Giudici contabili le nuove disposizioni permettono di estendere gli incentivi anche alle operazioni di partenariato pubblico privato (concessioni, *leasing* in costruendo, contratti di disponibilità ecc.);
- Infatti, nella nuova formulazione del testo dell'articolo non sono più elencate le attività incentivabili, ma esse vengono demandate in prima istanza all'allegato I.10; inoltre mentre in precedenza si prevedeva che gli oneri per incentivi «*fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture*», restringendo di fatto il campo di applicazione degli incentivi alle sole procedure di gare di appalto, ora «*sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture*».

# Incentivi tecnici PPP

## Corte dei conti Lombardia, Deliberazione n. 187/2023 (segue)

- Mentre in precedenza l'art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016 si limitava ad individuare tali soggetti nelle sole *“stazioni appaltanti”*, ora il nuovo art. 45 introduce a fianco di queste anche *«gli enti concedenti»*.
- Inoltre, in precedenza si faceva riferimento *«agli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti»*, mentre la formulazione del comma 1 dell'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023 fa riferimento *«agli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti»*.
- Anche le opere calde possono essere oggetto di incentivi anche se il quadro economico non è all'interno del bilancio dell'Ente Locale; infatti il valore della concessione deve essere presente e stimato al momento dell'invio del bando di gara o, laddove siano previste altre procedure di affidamento, al momento in cui l'Ente avvia la procedura di aggiudicazione.

# Incentivi tecnici PPP

## Parere del MIT

- L'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023, con riferimento ai soggetti che possono attivare le procedure di affidamento, a differenza del previgente art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016 che citava solo le “*stazioni appaltanti*”, introduce a fianco di queste anche “*gli enti concedenti*”. Tale termine utilizzato dal nuovo Codice dei contratti pubblici rende esplicito il concetto di ente concedente come soggetto che affida contratti di concessione. Da ciò emerge con chiarezza la volontà del legislatore sull'applicabilità dell'art. 45 ai contratti di concessione. Con riferimento al quesito posto, la Corte dei Conti citata richiama l'art. 179 del D.Lgs. n. 36/2023 che, ai commi 1 e 2, stabilisce: “1. *Il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.* 2. *Il valore è stimato al momento dell'invio del bando di concessione o, nei casi in cui non sia previsto detto bando, al momento in cui l'ente concedente avvia la procedura di aggiudicazione della concessione.*” Pertanto, il valore della concessione deve essere presente e stimato al momento dell'invio del bando di gara o, laddove siano previste altre procedure di affidamento, al momento in cui l'Ente avvia la procedura di aggiudicazione.

# IRAP e incentivi tecnici

## Corte di Cassazione, Sentenza n. 21398/2019

- Secondo i Giudici di legittimità l'onere fiscale dell'IRAP non potrà mai essere posto a carico del dipendente pubblico; ma questo non significa che la quantificazione dell'incentivo non risenta della necessità di tener conto della maggiore imposta che verrà a gravare sull'Ente, quale conseguenza indiretta dell'erogazione del trattamento retributivo speciale ed aggiuntivo, che comporta un innalzamento della base imponibile.
- Infatti, ogni incremento della retribuzione accessoria determina anche una maggiorazione del tributo, della quale non può non tenersi conto ai fini del rispetto del tetto massimo delle risorse disponibili. Sulla questione si è già espressa la Corte dei conti a Sezioni Riunite (Deliberazione n. 33/2010), precisando che *«le disposizioni sulla provvista e la copertura degli oneri di personale (tra cui l'IRAP) si riflettono in sostanza sulle disponibilità dei Fondi per la progettazione e per l'avvocatura interna, ripartibili nei confronti dei dipendenti aventi titolo, da calcolare al netto delle risorse necessarie alla copertura dell'onere IRAP gravante sull'Amministrazione»*.

# IRAP e incentivi tecnici

## Corte di Cassazione, Sentenza n. 21398/2019 (segue)

- Nel caso di specie, le aliquote previste sono state dall'Ente determinate nel limite massimo previsto dalla normativa, con la conseguenza che l'eventuale risorsa addizionale dell'IRAP corrisponderebbe ad una spesa disposta in violazione della normativa e della contrattazione collettiva. In altri termini, eventuali regolamenti dell'Ente, che dovessero disciplinare la distribuzione di risorse addizionali, non potranno essere considerati sufficienti a costituire una posizione giuridica soggettiva in capo al dipendente medesimo, occorrendo anche la conformità alle previsioni della legge e della contrattazione collettiva, in assenza della quale l'atto risulta essere affetto da nullità, con la conseguenza che la P.A., a ciò tenuta in forza della previsione di cui al richiamato art. 97 Cost., sarà obbligata a ripristinare la legalità violata.



# IRAP e incentivi tecnici

## MIT, Parere 26/09/2024

- Alla domanda come contemperare l'equilibrio finanziario ed evitare di imputare l'IRAP direttamente a carico del dipendente?
- La risposta del MIT è stata la seguente: *«L'IRAP dovrà trovare copertura nel quadro economico dell'intervento.*
- *A tal fine è possibile fare riferimento all'art. 10, co. 4, dello schema di "Disciplina per la corresponsione degli incentivi alle funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023" del 19 ottobre 2023 (raggiungibile al seguente* link:  
*[https://www.itaca.org/documenti/news/Disciplina%20incentivi%20funzioni%20tecniche ITACA%202023.pdf](https://www.itaca.org/documenti/news/Disciplina%20incentivi%20funzioni%20tecniche%20ITACA%202023.pdf));*
- *L'art.10, co. 4, della bozza di regolamento precisa: Gli incentivi economici sono comprensivi degli oneri previdenziali e assistenziali previsti dalla legge, esclusa l'IRAP che trova copertura nel quadro economico».*

# Affidamenti complessi e incentivi

## Corte dei conti Campania, Deliberazione n. 191/2023

- Nel rispondere ad una domanda di un Ente Locale, la Corte dei conti Campania ha evidenziato le differenze degli incentivi tecnici per le prestazioni di servizi e delle forniture previste nel nuovo Codice dei contratti, avendo quest'ultimo il pregio di indentificare, per la nomina del direttore dell'esecuzione, quali siano gli appalti di particolare importanza (complessità) cui possono legittimamente essere erogati gli incentivi, anche in caso di importi inferiori alla soglia dei 500.000 euro.
- Tale soglia economica, invece, è rimasta l'unica possibile per gli appalti di forniture, considerati dal legislatore di minore complessità. Infine, gli appalti di servizi di particolare importanza indicati dal legislatore, possono con cautela essere ampliati motivatamente dalle stazioni appaltanti in ragione della particolarità non previamente individuata dal legislatore.

# Affidamenti complessi e incentivi

## Corte dei conti Campania, Deliberazione n. 191/2023 (segue)

A differenza del precedente Codice, l'art. 8, co. 4, prevede che il direttore dell'esecuzione del contratto sia soggetto diverso dal RUP nei seguenti casi:

- a) prestazioni di importo superiore alle soglie di cui all'art. 14 del Codice;
- b) interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico;
- c) prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze;
- d) interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- e) per ragioni concernenti l'organizzazione interna alla stazione appaltante, che impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento.

# Affidamenti complessi e incentivi

## Corte dei conti Campania, Deliberazione n. 191/2023 (segue)

- Inoltre, l'art. 114, co. 8, prevede: *“L'allegato II.14 individua i contratti di servizi e forniture di particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, per cui il direttore dell'esecuzione deve essere diverso dal RUP”*. Tali servizi sono declinati dall'art. 32, co. 2, che fornisce i criteri per individuare servizi e forniture di particolare importanza e, in particolare, in via di prima applicazione sono individuati i seguenti servizi: a) servizi di telecomunicazione; b) servizi finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi bancari e finanziari; c) servizi informatici e affini; d) servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili; e) servizi di consulenza gestionale e affini; f) servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari; g) eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi; h) servizi alberghieri e di ristorazione; i) servizi legali; l) servizi di collocamento e reperimento di personale; m) servizi sanitari e sociali; n) servizi ricreativi, culturali e sportivi.