



.....OMISSIS.....

Oggetto

.....OMISSIS..... –OMISSIS..... - Produzione, emissione e rilascio della CIE – Progettazione, implementazione e gestione dell'ANPR – art. 45 d.lgs. 36/2023 - richiesta di parere.

UPREC-CONS-0131-2025

FUNZ CONS 45-2025

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 10 luglio 2025, acquisita al prot. Aut. n. 104161, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 5 novembre 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Si rappresenta preliminarmente che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la nota sopra indicata, ilOMISSIS..... informa l'Autorità che, attraverso laOMISSIS....., lo stesso è chiamato a svolgere un ruolo strategico nell'ambito della produzione, emissione, rilascio della carta d'identità elettronica (CIE) e di tenuta del relativo archivio informatizzato, nonché nell'ambito della progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe Nazionale della popolazione (ANPR) quale banca dati di interesse nazionale.

A tal riguardo ilOMISSIS..... richiedente specifica che le attività relative alla CIE, sopra indicate, sono svolte dallaOMISSIS....., in attuazione dell'art. 10 del d.l. 78/2015 conv. in l.n. 125/2015 che riserva alOMISSIS..... tali funzioni, mediante stipula di contratti conOMISSIS....., nell'ambito delle competenze normativamente attribuite a tale Istituto dall'art. 2, commi 1 e 8 della l.n. 559/1966. Le specifiche funzioni assegnate a tali fini alOMISSIS..... richiedente e aOMISSIS..... sono definite con decreto del 23 dicembre 2015 adottato dallo stessoOMISSIS..... di concerto con ilOMISSIS..... e con ilOMISSIS..... (artt. 10 e 12 del d.m.). In tale contesto che vede, rispettivamente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, ilOMISSIS..... gestire la governance e la sicurezza del circuito di emissione della CIE eOMISSIS..... provvedere alla piattaforma e all'architettura logica dell'infrastruttura di produzione e fornitura, esercitando anche attività ad esse affini strumentali, è stato chiesto all'Autorità di chiarire se per i contratti a tal fine stipulati tra laOMISSIS..... eOMISSIS....., sia consentito riconoscere, in favore del

personale della predettaOMISSIS....., gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. 36/2023.

IlOMISSIS..... evidenzia in merito che i suindicati contratti si configurano come contratti di affidamento di servizi e forniture di particolare importanza secondo quanto previsto dall'art. 32 dell'Allegato II.14 al d.lgs. n. 36/2023, ossia contratti particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, richiedenti l'apporto di una pluralità di competenze ed afferenti a servizi informatici, per i quali, ai sensi dell'art. 114, comma 8, del d.lgs. n. 36/2023, vista la qualità o l'importo delle prestazioni, il direttore dell'esecuzione deve essere diverso dal Rup. Inoltre, l'infrastruttura CIE è inserita nel Perimetro Nazionale di Sicurezza Cibernetica (PSNC) di cui al d.l. n. 105/019, conv. dalla l.n. 133/2019 e il quadro normativo vigente impone requisiti stringenti sia con riguardo alla gestione dei dati, sia con riguardo all'infrastruttura IT. Per tali contratti, è prevista la nomina di un Responsabile unico del progetto (Rup), di un Direttore dell'esecuzione (Dec), nonché di direttori operativi di supporto alle attività di gestione tecnico-amministrativa; nomine che, nei fatti, comportano lo svolgimento di attività tecniche incentivabili elencate nell'Allegato I.10 del Codice, connotate in termini di complessità.

Analoghe attività sono svolte dal personale dell'Amministrazione richiedente, anche con riguardo ai contratti stipulati dallaOMISSIS..... con la societàOMISSIS..... per le attività di progettazione, implementazione e gestione dell'ANPR, ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 del d.l. 179/2012, conv. dalla l.n. 221/2012 – che istituisce presso ilOMISSIS..... l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) quale base di dati di interesse nazionale – con l'art. 1, comma 306, della l.n. 228/2012, secondo il quale "Per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente ANPR ilOMISSIS..... si avvale della società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

Per quanto sopra, ilOMISSIS....., nell'ambito delle fattispecie contrattuali sopracitate e poste in essere con i propri partner tecnologici (.....OMISSIS.....,OMISSIS.....), chiede di conoscere se all'applicazione dell'art. 45 (che sembrerebbe consentire il riconoscimento degli incentivi a prescindere dall'espletamento di una procedura di "gara") osti la disposizione dell'articolo 56, comma 1, lettera a) del d.lgs. 36/2023, che esclude dall'applicazione del Codice i contratti di servizi conferiti da una stazione appaltante ad una stazione appaltante in forza di un diritto esclusivo da cui quest'ultima trae beneficio in virtù di disposizioni legislative o regolamentari; ovvero, se analoga preclusione possa discendere dal disposto dell'art. 13, comma 2, del Codice, in quanto trattasi di contratti di affidamento vincolato ex lege a società *in house*, nel senso più ampio del termine.

A tal riguardo, peraltro, il richiedente evidenzia che entrambe le società di che trattasi (.....OMISSIS..... eOMISSIS.....) non sono partecipate dalOMISSIS..... ma dalOMISSIS.....; pertanto, non sembra applicabile alla fattispecie, il parere dell'Autorità n. 36/2024 riferito espressamente all'affidamento in house di un servizio, quindi al caso di "immedesimazione organica tra ente affidante e soggetto affidatario" che vale ad escludere l'applicazione dell'art. 45 del Codice.

Alla luce di quanto sopra, quindi, si chiede all'Autorità di esprimere avviso in ordine alla possibilità di riconoscere gli incentivi per funzioni tecniche al personale dell'Amministrazione richiedente impegnato in attività di natura tecnica nell'ambito dei contratti stipulati dalla stessa conOMISSIS..... eOMISSIS.....

Al fine di esprimere avviso sulla questione posta, si osserva preliminarmente che secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, l'art. 45 del d.lgs. 36/2023 (che ha sostituito l'art. 113 del d.lgs. 50/2016) detta una disciplina speciale in tema di incentivi per funzioni tecniche, con indicazione degli ambiti, delle modalità di finanziamento e delle relative procedure di quantificazione, che non consente di procedere ad un'interpretazione estensiva e analogica della norma, tale da determinarne l'applicazione oltre i casi e le condizioni stabilite dalla stessa (ex multis parere Funz Cons 41/2025). Come sottolineato anche dalla Corte dei conti, infatti, le norme in tema di incentivi, quali disposizioni onerose, ponendo una

deroga al principio di onnicomprensività del trattamento accessorio del personale, devono trovare applicazione esclusivamente entro i confini legislativamente delineati dalla norma (Corte dei conti, sez. controllo Campania, n. 123/2025, con riferimento sia all'art. 113 del d.lgs. 50/2016 sia con riferimento all'art. 45 del d.lgs. 36/2023).

Per quanto di interesse ai fini del parere, si osserva che l'art. 45 del d.lgs. 36/2023 stabilisce che il 2% dell'importo dei lavori/servizi/forniture posto a base delle procedure di affidamento, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, è destinato all'incentivo per funzioni tecniche. Ai sensi del comma 3 della stessa disposizione, l'80% di tali risorse è destinato al RUP e ai soggetti che svolgono le funzioni incentivabili, nonché tra i loro collaboratori, mentre il residuo 20% può essere utilizzato per le finalità indicate nei commi 6 e 7 (acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, attività di formazione/specializzazione del personale o copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria dello stesso). Le attività per le quali l'incentivo disciplinato dall'art. 45 del Codice può essere riconosciuto al personale della stazione appaltante, sono esclusivamente quelle elencate nell'All. I.10 del d.lgs. 36/2023, cui rinvia la norma, da intendersi quali elenco tassativo (*ex multis* parere Funz Cons 1/2025).

I criteri di riparto delle somme destinate all'incentivo per funzioni tecniche, ai sensi del comma 3 dell'art. 45, sono stabiliti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti. Il nuovo quadro normativo, infatti, non impone più l'adozione di un apposito regolamento e la costituzione di un apposito fondo, quale condizione essenziale ai fini del riparto degli incentivi, ma dispone che le amministrazioni si regolino, in tale ambito, secondo i propri ordinamenti. Rimane, quindi, ferma la necessità che la definizione dei criteri sia fatta mediante un atto a valenza generale (parere Anac Fasc. 3360/2023; parere Funz Cons 20/2024).

Quanto alle finalità dell'istituto, come osservato nella Relazione Illustrativa del d.lgs. 36/2023, la ratio della disciplina dettata dall'art. 45 citato «è quella di stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni». Anche l'Autorità ha osservato che «l'incentivo assolve alla funzione di compensare il personale dipendente dell'amministrazione che abbia in concreto effettuato la redazione degli atti incentivabili ... La ratio legis è di favorire l'ottimale utilizzo delle professionalità interne ad ogni amministrazione e di assicurare un risparmio di spesa sugli oneri che l'amministrazione dovrebbe sostenere per affidare all'esterno gli incarichi» (*ex multis* parere Funz Cons 9/2025). ... tali incentivi costituiscono eccezioni al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e pertanto possono essere riconosciuti solo per le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge (pareri Funz Cons 18/2023, 9/2025; delibera n. 453/2022).

L'art. 45 del Codice ha subito delle modifiche per effetto dell'art. 16 del d.lgs. n. 209/2024 e, successivamente, dell'art. 2 del d.l. 73/2025 conv. con mod. dalla l.n. 105/2025, con estensione (tra l'altro) dell'incentivo ivi previsto anche al personale dirigenziale (in precedenza escluso dalla norma); novelle esaminate dall'Autorità, in particolare, con pareri di funzione consultiva n. 14/2025, n. 38/2025 e con Comunicato del 7 maggio 2025, recante "*Indicazioni operative in merito alle novità introdotte dal d.lgs. 209/2024 alle disposizioni dell'art. 45 del d.lgs. 36/2023 in tema di incentivi per funzioni tecniche*".

Con specifico riferimento all'ambito di applicazione della norma e limitatamente ai profili di interesse ai fini del parere, questa Autorità ha avuto modo di chiarire che: *(i)* la previsione dell'art. 45 è riferita alle "procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture", quindi dotata di maggiore portata applicativa rispetto all'art. 113 del previgente d.lgs. 50/2016, che circoscriveva la corresponsione di incentivi solo in caso di "gara"; *(ii)* non è possibile riconoscere gli incentivi *de quibus* in caso di affidamenti in house di beni e servizi, alla luce del rapporto di immedesimazione organica che lega l'ente controllante all'organismo al ricorrere dei presupposti e delle condizioni stabilite dall'art. 7 del Codice e dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE

(pareri Funz. Cons. 36/2024, 54/2023); (iii) l'art. 45 del Codice, invece, può trovare applicazione al personale delle società in house impegnato nelle attività di cui all'All. I.10, nel caso di affidamento a terzi di beni e servizi da parte delle stesse, in quanto tali compagini sono riconducibili al perimetro allargato dell'amministrazione pubblica, quale *longa manus* della stessa (parere Funz Cons 53/2023).

Dunque, come deriva dalle previsioni del comma 1 dell'art. 45 del Codice e dai chiarimenti offerti dall'Autorità in materia, gli incentivi per funzioni tecniche possono essere riconosciuti per le attività tecniche indicate nell'Allegato I.10, svolte in relazione alle singole "procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture". Si osserva al riguardo che secondo le definizioni contenute nell'All. I.1, l'affidamento è «l'atto o la procedura attraverso i quali il contratto è aggiudicato all'operatore economico selezionato o scelto dalla stazione appaltante o dall'ente concedente».

La possibilità di riconoscere detti emolumenti al personale delOMISSIS..... richiedente impegnato nello svolgimento delle attività tecniche incluse nell'All. I.10, in relazione ai contratti conclusi conOMISSIS..... eOMISSIS....., come descritti nell'istanza di parere, è quindi legata alla configurabilità degli stessi quali procedure di affidamento a terzi di beni e servizi soggette all'applicazione del d.lgs. 36/2023.

Con riguardo a tale profilo, escludendo la qualificabilità dei predetti contratti quali affidamenti diretti a società in house (posto che – come indicato anche dalla richiedente –OMISSIS..... eOMISSIS..... sono partecipate dalOMISSIS..... e, in quanto tali, possono eventualmente ricevere affidamenti diretti esclusivamente da taleOMISSIS..... che esercita su di esse il c.d. "controllo analogo"), gli stessi sembrerebbero piuttosto riconducibili nell'ambito di applicazione dell'art. 56, comma 1, lett. a) del Codice.

A tal riguardo, infatti, si osserva che:

- a) In relazione alle attività inerenti alla produzione, emissione, rilascio della carta d'identità elettronica (CIE) e tenuta del relativo archivio informatizzato, come meglio descritte nella nota di richiesta parere, le stesse sono svolte nel rispetto delle previsioni dell'art. 10, comma 3, del d.l. 78/2015 ("Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali") conv. in l.n. 125/2015, che riserva alOMISSIS..... tali funzioni e delle previsioni del d.m. del 23 dicembre 2015 il quale – dopo aver indicato all'art. 9 i soggetti coinvolti nel processo di emissione della CIE – ripartisce in tale ambito i compiti tra lo stessoOMISSIS..... (art. 10) eOMISSIS..... (art. 12), che le svolge nell'ambito delle competenze allo stesso attribuite dall'art. 2 della l.n. 559/1966 (recante "nuovo ordinamentoOMISSIS.....". Con parere AG69/2015/AP l'Autorità si è espressa, nei limiti di competenza, sul progetto CIE, affermando che nell'ambito delle competenze attribuite aOMISSIS....., nel concetto di «produzione e fornitura» della CIE possano includersi tutte le attività, anche strumentali e collaterali, concernenti la produzione e la fornitura del documento inteso come supporto tecnico e informatico, incluse eventuali attività di supporto alla sua diffusione come la «fornitura dei servizi di supporto tecnico e informativo ai Comuni relativamente alle attività e prodotti di competenza dell'Istituto», escludendo invece l'affidamento a tale Istituto «delle attività relative alla sfera di attribuzione delOMISSIS..... per motivi di sicurezza nazionale secondo le prescrizioni normative contenute nel dm 8 novembre 2007. Diversamente si configurerebbe un affidamento diretto di servizi e forniture all'Istituto non conforme alla normativa sugli appalti pubblici»).
- b) In relazione all'attività afferente alla progettazione, implementazione e gestione dell'ANPR, quale banca dati di interesse nazionale, istituita presso ilOMISSIS..... ai sensi dell'art. 2 del d.l. 179/2012 (recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"), conv. dalla l.n. 221/2012, le previsioni dell'art. 1, comma 306, della l. n. 228/2012 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)"), stabiliscono che per lo svolgimento delle suindicate attività ilOMISSIS..... si avvale diOMISSIS..... (la quale, secondo le previsioni Statutarie, può

offrire, in conformità a specifiche disposizioni legislative e regolamentari, servizi informatici strumentali al raggiungimento degli obiettivi propri delle pubbliche amministrazioni e delle società pubbliche da esse controllate, sottoscrivendo a tal fine apposite convenzioni/contratti esecutivi, previa comunicazione alOMISSIS..... controllante; artt. 4, co. 2 e 26, co. 4-6 Statuto).

Gli affidamenti delle attività relative alla CIE e all'ANPR effettuati dalOMISSIS..... in favore diOMISSIS..... eOMISSIS..... nei termini descritti nell'istanza di parere, alla luce delle disposizioni sopra richiamate, che riservano a tali soggetti giuridici l'espletamento di compiti di interesse generale, quali possono qualificarsi quelli in esame, sono riconducibili all'ambito di applicazione dell'art. 56, comma 1, lett. a) del Codice.

La norma stabilisce, infatti, che «Le disposizioni del codice relative ai settori ordinari non si applicano agli appalti pubblici: a) di servizi aggiudicati da una stazione appaltante a un ente che sia una stazione appaltante o a un'associazione di stazioni appaltanti in base a un diritto esclusivo di cui esse beneficino in virtù di disposizioni legislative o regolamentari o di disposizioni amministrative pubblicate che siano compatibili con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Come osservato dall'Autorità in relazione all'identica norma del D.Lgs. n. 50/2016 (art. 9, comma 1) la riconducibilità di una fattispecie alle previsioni in esame è «condizionata al soddisfacimento della duplice condizione della natura pubblica, nella specie di "amministrazione aggiudicatrice", di entrambi i soggetti, affidanti ... e affidatario ... e della previsione a vantaggio di quest'ultimo di un diritto esclusivo da parte di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative compatibili con il diritto comunitario» (in tal senso Anac, parere AG 51/2016/AP; fattispecie relativa all'acquisizione del servizio di collegamento informatico con le banche dati delle Camere di Commercio, da parte un'amministrazione aggiudicatrice, nei confronti di InfoCamere s.c.p.a.).

Nel caso in esame, quanto al primo presupposto per l'applicazione della norma, si evidenzia che sia ilOMISSIS....., siaOMISSIS..... eOMISSIS..... (entrambe totalmente partecipate dalOMISSIS.....), possono senz'altro qualificarsi come amministrazioni aggiudicatrici.

In ordine al secondo presupposto di applicabilità dell'art. 56 del d.lgs. 36/2023, le disposizioni sopra richiamate che riservano, nei termini sopra indicati e nell'ambito delle funzioni proprie delOMISSIS....., aOMISSIS..... lo svolgimento delle attività relative alla CEI (ai sensi dell'art. 10 del d.l. 78/2015 e dell'art. 12 del d.m. 23.12.2015) e aOMISSIS..... le attività relative all'ANPR (ai sensi dell'art. 2 del d.l. 179/2012 e dell'art. 1, comma 306, l.n. 228/2012), sembrano confermare la sussistenza del suindicato presupposto normativo.

I contratti stipulati dalOMISSIS..... con i soggetti giuridici sopra indicati, sulla base di specifiche previsioni normative/regolamentari, nei termini indicati, possono, quindi, ricondursi nell'ambito di applicazione dell'art. 56, comma 1, lett. a) del d.lgs. 36/2023, con conseguente sottrazione degli stessi alla disciplina dettata dal Codice (fatto salvo quanto disposto dall'art. 13, comma 5, del d.lgs. 36/2023 ai sensi del quale «L'affidamento dei contratti di cui al comma 2 [tra i quali i contratti esclusi] che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3»).

Dall'inapplicabilità delle disposizioni del d.lgs. 36/2023 in tale ambito, discende l'inapplicabilità (anche) delle previsioni contenute nell'art. 45 dello stesso decreto legislativo le quali, come sopra sottolineato, trovano applicazione esclusivamente in relazione alle "procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture" soggette alla disciplina dettata dal Codice.

Per quanto sopra, in relazione al quesito sollevato nell'istanza di parere, può concludersi per l'inapplicabilità dell'art. 45 (norma di stretta interpretazione) del d.lgs. 36/2023 in relazione ai contratti conclusi dalOMISSIS..... conOMISSIS..... e conOMISSIS..... per le attività relative alla CIE e all'ANPR, nel senso sopra indicato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si rimette pertanto, a codesta stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente