



NOTA SUGLI INCENTIVI ALLE FUNZIONI TECNICHE ALLA LUCE DELLE PIÙ RECENTI NOVITÀ NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI

PREMESSA

Il decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, cd Infrastrutture, ora in sede di conversione alla Camera dei Deputati, contiene una norma, l'articolo 2, comma 1, lett. a), che introduce – a regime – la possibilità di erogare gli incentivi per funzioni tecniche anche ai dirigenti, deroga prevista finora solo per le opere PNRR¹.

Si coglie, dunque, l'occasione di questa novella normativa per ricostruire l'istituto degli incentivi alle funzioni tecniche alla luce anche dei recenti indirizzi interpretativi e giurisprudenziali dell'ANAC e delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1) INQUADRAMENTO NORMATIVO

✓ *Il nuovo Codice dei contratti (D.lgs. n. 36/2023)*

L'art.45 del D.lgs. 36/2023 disciplina l'erogazione degli incentivi per lo svolgimento delle funzioni tecniche di cui all'allegato 1.10 al Codice prevedendo, al comma 2, che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie, a valere sugli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale e per le finalità indicate al comma 5 del medesimo articolo, ovvero acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione,

¹ Per un'analisi dettagliata delle principali novità di interesse introdotte dal dl Infrastrutture al Codice dei contratti, si rimanda alla Nota ANCI pubblicata al seguente link: <https://www.anci.it/nota-di-approfondimento-sulle-modifiche-al-codice-dei-contratti-previste-dal-dl-infrastrutture/>

attività di formazione/specializzazione del personale o copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria dello stesso.

La finalità dell'istituto, dunque, 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.

✓ **Il “Correttivo” (D.lgs. n. 209/2024)²**

La norma è stata, nel tempo, oggetto di successive modifiche. In particolare, il d.lgs. n. 209/2024, cd correttivo, è intervenuto sia sull'ambito dei soggetti ai quali possono essere riconosciuti gli incentivi sia sull'ambito oggettivo di applicazione dell'incentivo stesso.

Per quanto attiene *all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 45*, il correttivo ha sostituito la parola “dipendenti” con la parola “personale” (ed anche “propri dipendenti” con “proprio personale”) e ha soppresso il divieto di erogare incentivi al personale con qualifica dirigenziale. Pertanto, nell'ambito dei destinatari degli incentivi, rientrano ora anche le figure dirigenziali, che sono, certamente, “personale proprio” dell'Ente. Si evidenzia, infine, che i destinatari degli incentivi non possono che essere unità di personale che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l'Amministrazione.

Per quanto riguarda, invece, *l'ambito oggettivo di applicazione dell'incentivo*, il decreto correttivo ha integrato l'Allegato I.10, che contiene l'elencazione tassativa delle attività tecniche per le quali è prevista la corresponsione degli appositi incentivi per funzioni tecniche, considerando fra le attività tecniche incentivabili anche il “coordinamento dei flussi informativi”, e quindi comprendendo fra i soggetti destinatari il personale che svolge detti compiti. La modifica introdotta ha la sua *ratio* nelle novità apportate al Codice dei contratti in materia di digitalizzazione e nella necessità di coordinarne il processo di applicazione.

Alla luce, dunque, delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, dal 1° gennaio 2025 le attività che possono essere remunerate sono le seguenti: programmazione della spesa per investimenti; responsabile unico del progetto; collaborazione all'attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento); redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali; redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica; redazione del progetto esecutivo;

² Per un approfondimento su tutte le novità introdotte al Codice dei contratti dal cd correttivo, si rimanda al Quaderno operativo n. 55 dell'ANCI, consultabile e scaricabile gratuitamente sul sito dell'Associazione al seguente link: <https://www.anci.it/category/linee-guida-e-quaderni-operativi/quaderni-operativi-anci/>

coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione; verifica del progetto ai fini della sua validazione; predisposizione dei documenti di gara; direzione dei lavori; ufficio di direzione dei lavori (direttore/i operativo/i, ispettore/i di cantiere); coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione; direzione dell'esecuzione; collaboratori del direttore dell'esecuzione; coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione; collaudo tecnico-amministrativo; regolare esecuzione; verifica di conformità; collaudo statico (ove necessario); coordinamento dei flussi informativi.

✓ **Il DL Infrastrutture (DL n. 73/2025)**

Infine, il DL n. 73/2025, cd. Infrastrutture, è ulteriormente intervenuto sull'articolo 45 del Codice prevedendo la possibilità di erogare gli incentivi per funzioni tecniche anche ai dirigenti. In particolare, Il comma 1, lett. a), dell'articolo 2, stabilisce che, in deroga al regime di onnicomprensività, l'incentivo del 2% per i dipendenti pubblici che si occupano di programmazione e progettazione degli appalti può essere riconosciuto anche ai dirigenti. In sede di verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e legali, inoltre, le Amministrazioni che erogano gli incentivi al personale con qualifica dirigenziale sono tenute a trasmettere al collegio dei revisori dei conti, al collegio sindacale e agli uffici centrali di bilancio, le informazioni relative all'ammontare degli importi annualmente corrisposti e il numero dei beneficiari.

2) INDICAZIONI OPERATIVE ANAC

Con il Comunicato del Presidente approvato dal Consiglio il 7 maggio 2025, l'ANAC ha fornito indicazioni applicative riguardo agli incentivi per funzioni tecniche dopo l'approvazione del Correttivo al Codice.

In particolare, l'Autorità ha precisato che *“gli incentivi costituiscono eccezione al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico”* e che *“le attività tecniche che possono costituire oggetto di attribuzione degli incentivi sono esclusivamente quelle indicate all'Allegato I.10 al Codice”*.

L'elenco delle attività riportate nell'Allegato I.10, infatti, è da considerarsi tassativo in quanto gli incentivi costituiscono eccezione al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e, quindi, possono essere riconosciuti solo per le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge. Con le modifiche introdotte dal cd Correttivo, la corresponsione dell'incentivo spetta anche al personale dirigenziale, *“da*

intendersi incluso nella più ampia categoria del “personale proprio” dell’Amministrazione destinataria dell’incentivo, mentre non può essere riconosciuto ai componenti degli organi di amministrazione delle stazioni appaltanti, in quanto soggetti legati all’amministrazione da un rapporto di lavoro di diversa natura rispetto al lavoro dipendente e non contemplati dalla norma (avente carattere tassativo e non suscettibile di interpretazione estensiva) quali destinatari dell’incentivo”.

Per quanto attiene alle modalità di corresponsione degli incentivi e i criteri di riparto, l’Autorità precisa che gli incentivi per le funzioni tecniche vengono corrisposti dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal destinatario dell’incentivo. Inoltre, nel caso di erogazione degli incentivi al personale dirigenziale, l’ANAC indica che, *“al fine di evitare un possibile conflitto di interessi e garantire la terzietà del soggetto deputato al controllo in tale ambito, sarà il dirigente/responsabile di servizio diverso da quello che ha svolto l’attività incentivabile, appositamente individuato dall’Amministrazione competente, sentito il RUP, ad accertare e attestare le specifiche funzioni tecniche svolte”.* Inoltre, il Comunicato specifica che l’incentivo complessivamente maturato da ciascuna unità di personale nel corso dell’anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dalla medesima unità di personale; tale limite è aumentato del 15 per cento per le amministrazioni che adottano i metodi e gli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni di cui all’articolo 43 del Codice.

Infine, l’Autorità evidenzia che non è più necessaria l’adozione di un apposito regolamento e la costituzione di un apposito fondo quale condizione essenziale ai fini del riparto degli incentivi, in quanto il Correttivo dispone che le amministrazioni si regolino, in tale ambito, secondo i propri ordinamenti. Tuttavia, sottolinea l’ANAC, *“rimane ferma la necessità che la definizione dei criteri di riparto sia fatta mediante un atto a valenza generale. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva”.*

3) PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI

❖ **Sezione Regionale di controllo per la Liguria - deliberazione n. 56/2025/PAR: incentivi non erogabili per Ragioneria e Ufficio del personale**

La Sezione Regionale di controllo per la Liguria della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 56/2025/PAR, è intervenuta sulla corresponsione degli incentivi alle funzioni tecniche. In particolare, la Corte, dopo una breve disamina dell'istituto, evidenzia che, pur riconoscendo il recente ampliamento soggettivo e oggettivo dell'ambito applicativo dell'art. 45 del Codice dei contratti, la finalità della norma resta quella di valorizzare le professionalità tecniche interne all'amministrazione in relazione diretta con le fasi di affidamento ed esecuzione di lavori, servizi e forniture. Restano quindi escluse le attività puramente amministrative o contabili, anche se complesse, che non hanno un carattere tecnico. In tal senso, la deliberazione richiama il parere n. 196/2023/PAR della Sezione regionale di controllo per la Toscana.

La Sezione, dunque, *“non ritiene sia possibile includere tra i beneficiari dell'incentivo di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, modificato ed integrato dall'art. 16 del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, anche i dipendenti del servizio personale e finanziario che si occupano della materiale liquidazione dell'incentivo, attività intesa quale fase ultima ma non costitutiva del procedimento”*.

❖ **Sezione Regionale di controllo per la Lombardia - deliberazione n. 120/2025/PAR: discrezionalità sui tempi di liquidazione**

La Sezione Regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti, nella deliberazione n. 120/2025/PAR interviene sui tempi di liquidazione degli incentivi per funzioni tecniche, analizzando se la regolamentazione interna (regolamento o atto generale) possa scandire termini diversi dalla relativa disciplina.

In particolare, la delibera esamina la legittimità di un regolamento provinciale che stabilisce tempi anticipati di corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche previste dall'art. 45 del D.lgs. 36/2023, anche prima della conclusione dell'opera, in particolare per attività che si esauriscono nella fase di progettazione.

La Sezione conclude la sua analisi affermando che *“la definizione dei tempi di erogazione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 rientra nella discrezionalità e nell'autonomia regolamentare del singolo ente interessato, ferma restando la necessità che la relativa liquidazione sia preceduta dal puntuale accertamento, a cura*

degli organi preposti, circa l'effettivo svolgimento delle specifiche attività incentivate dalla legge”.

❖ Sezione Regionale di controllo per la Lombardia - deliberazione n. 128/2025/PAR: incentivi tecnici anche per il personale in house

La Sezione Regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti, nella deliberazione n. 128/2025/PAR interviene sulla possibilità di coinvolgere il personale della propria società *in house* nello svolgimento di funzioni tecniche di cui all'allegato I.10 relativamente ad affidamenti a soggetti terzi (e quindi non alla società *in house*) e sulla possibilità di erogare incentivi.

La Corte chiarisce che è legittimo per una PA avvalersi di personale della propria società *in house* per lo svolgimento di funzioni tecniche relative a procedimenti di affidamento a terzi in quanto tale collaborazione è coerente con i principi di buon andamento, economicità ed efficienza sanciti dall'art. 97 della Costituzione e dall'art. 1 del Codice contratti.

Inoltre, la Corte afferma che è possibile erogare gli incentivi per funzioni tecniche anche ai dipendenti della società *in house*, se coinvolti nel procedimento di gara riconoscendo che il dettato dell'art. 45 del Codice può essere esteso, in senso funzionale, anche al “personale proprio” delle società *in house*.

La Corte, nell'ammettere il coinvolgimento del personale delle società *in house* per funzioni tecniche relative a gare e nel consentire l'attribuzione degli incentivi anche a tale personale, richiede che ciò avvenga solo nell'ambito di affidamenti a terzi e secondo criteri chiari, condivisi e non duplicativi.

Così, infatti, la delibera:

“1. Una Pubblica Amministrazione può coinvolgere il personale della propria società in house per lo svolgimento delle funzioni tecniche nell'ambito di un procedimento di affidamento a terzi, ai sensi dell'art. 45 e dell'Allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023;

2. A fronte di ciò, l'erogazione dei correlati incentivi per funzioni tecniche può avvenire sia nei confronti del personale dell'Amministrazione, sia nei riguardi del personale della società in house;

3. Ai fini di una legittima erogazione dei suddetti incentivi, occorre comunque che:

a) l'attività collaborativa svolta dal personale della società in house abbia luogo esclusivamente nell'ambito di procedure di affidamento a terzi, ex art. 45, comma 2 cit.;

b) l'Amministrazione e la società in house definiscano in maniera puntuale i presupposti di attività e l'ambito di inserimento dei dipendenti della società stessa, nonché le modalità di corresponsione degli incentivi suddetti, anche allo scopo di impedire qualunque forma di ulteriore -doppia- remunerazione ai dipendenti societari, in via aggiuntiva rispetto all'art. 45 cit.;

c) restino fermi sia i limiti dell'accantonamento effettuato dall'Amministrazione, sia i criteri di ripartizione ex art. 45, comma 3, ultimo periodo, d.lgs. n. 36/2023".

APPENDICE NORMATIVA

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

Art. 45 - Incentivi alle funzioni tecniche

1. Gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. [In sede di prima applicazione del codice, l'allegato I.10 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice.]

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento. Il presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione. È fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui al presente comma, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dal proprio personale.

3. L'80 per cento delle risorse di cui al comma 2, è ripartito, per ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, tra il RUP e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché tra i loro collaboratori. Gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione. I criteri del relativo riparto, nonché quelli di corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, sono stabiliti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del codice.

4. L'incentivo di cui al comma 3 è corrisposto dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal destinatario dell'incentivo di cui al comma 2. L'incentivo di cui al comma 3 è corrisposto al personale con qualifica dirigenziale in deroga al regime di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e alle analoghe disposizioni previste dai rispettivi ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico. Le Amministrazioni che erogano gli incentivi al personale con qualifica dirigenziale, in sede di verifica della compatibilità dei costi di cui all'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, sono tenute a trasmettere agli organi di controllo di cui al medesimo articolo le informazioni relative all'ammontare degli importi annualmente corrisposti al predetto personale in deroga al regime di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e il numero dei beneficiari. L'incentivo complessivamente maturato da ciascuna unità di personale nel corso dell'anno di competenza, anche per attività svolte

per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dalla medesima unità di personale.. L'incentivo eccedente, non corrisposto, incrementa le risorse di cui al comma 5. Per le amministrazioni che adottano i metodi e gli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni di cui all'articolo 43 il limite di cui al secondo periodo è aumentato del 15 per cento. Incrementa altresì le risorse di cui al comma 5 la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni non svolte dal proprio personale, perché affidate a personale esterno all'amministrazione medesima oppure perché prive dell'attestazione del dirigente o del responsabile di servizio.

5. Il 20 per cento delle risorse finanziarie di cui al comma 2, escluse le risorse che derivano da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, incrementato delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte o prive dell'attestazione del dirigente, oppure non corrisposto per le ragioni di cui al comma 4, secondo periodo, è destinato ai fini di cui ai commi 6 e 7.

6. Con le risorse di cui al comma 5 l'ente acquista beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, anche per incentivare:

- a) la modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture;
- b) l'implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa;
- c) l'efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli.

7. Una parte delle risorse di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata:

- a) per attività di formazione per l'incremento delle competenze digitali del personale nella realizzazione degli interventi;
- b) per la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche;
- c) per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.

8. Le amministrazioni e gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare, anche su richiesta di quest'ultima, le risorse finanziarie di cui al comma 2 o parte di esse al personale di tale centrale in relazione alle funzioni tecniche svolte. Le somme così destinate non possono comunque eccedere il 25 per cento dell'incentivo di cui al comma 2.

DECRETO-LEGGE 21 maggio 2025, n. 73

Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti.

Art. 2 - Disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici e di contratti di protezione civile

1. Al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 45, comma 4, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: «L'incentivo di cui al comma 3 è corrisposto al personale con qualifica dirigenziale in deroga al regime di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e alle analoghe disposizioni previste dai rispettivi ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico. Le Amministrazioni che erogano gli incentivi al personale con qualifica dirigenziale, in sede di verifica della compatibilità dei costi di cui all'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, sono tenute a trasmettere agli organi di controllo di cui al medesimo articolo le informazioni relative all'ammontare degli importi annualmente corrisposti al predetto personale in deroga al regime di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e il numero dei beneficiari. ...[omissis]...

ALLEGATO I.10 – D. LGS. N. 36/2023

Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure (Articolo 45, comma 1)

Attività di:

- programmazione della spesa per investimenti;
- responsabile unico del progetto;
- collaborazione all'attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento)
- redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali;
- redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- redazione del progetto esecutivo;
- coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione;
- verifica del progetto ai fini della sua validazione;
- predisposizione dei documenti di gara;
- direzione dei lavori;
- ufficio di direzione dei lavori (direttore/i operativo/i, ispettore/i di cantiere);
- coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione;
- direzione dell'esecuzione;
- collaboratori del direttore dell'esecuzione
- coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione;
- collaudo tecnico-amministrativo;
- regolare esecuzione;
- verifica di conformità;
- collaudo statico (ove necessario);
- coordinamento dei flussi informativi.