



GIUNTA REGIONALE

**SERVIZIO AUTONOMO CONTROLLI E ANTICORRUZIONE – CAP**

Al Direttore Generale

Ai Direttori dei Dipartimenti regionali

Ai Dirigenti dei Servizi Autonomi

Al Servizio Personale

**Oggetto: Incentivi per le funzioni tecniche - Art. 45 del D.Lgs. 36/2023.**

A seguito di richiesta di parere pervenuta in materia di incentivi alle funzioni tecniche di cui al Codice dei Contratti e in considerazione della plurima produzione giurisprudenziale e di regolazione delle Superiori Autorità (Corte dei Conti, ANAC e Ministero delle Infrastrutture e Trasporti), si ritiene di porre all'attenzione alcuni degli aspetti dell'istituto oggetto di disamina e dei principi rilevati in merito.

\*\*\*

È utile premettere che *“le forme di incentivazione per funzioni tecniche, costituiscono eccezione al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e pertanto possono essere riconosciute solo per le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 9/2018, n. 5/2017/PAR e n. 108/2017/PAR); dunque, sia l'Autorità (parere Funz. Cons. 28/2023) sia la Corte dei Conti (ex multis sez. contr. Sicilia delibera 181/2022/PAR e precedenti ivi richiamati) hanno evidenziato il carattere tassativo delle disposizioni *“in ordine all'individuazioni delle condizioni ivi previste per il riconoscimento dell'incentivo e alle attività cui tale emolumento è correlato, senza possibilità di procedere ad interpretazioni estensive della norma”*.

Inoltre, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile in tema di incentivi bisogna far riferimento alla data di avvio della procedura di aggiudicazione (*ex multis* pareri ANAC Funz. Cons. n. 67/2024, n. 18/2023, n.28/2023 e parere MIT 1096/2021).

Si rileva preliminarmente che l'istituto degli incentivi in argomento risulta diversamente disciplinato nelle relative disposizioni contenute nei Codici dei contratti pubblici susseguitisi nel tempo.



GIUNTA REGIONALE

Invero, in vigenza del D.Lgs n. 50/2016, il tenore letterale dell'art. 113, in particolare del comma 2, facendo riferimento all'importo dei lavori, servizi e forniture **“posti a base di gara”**, ha fatto consolidare l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, contabile e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per il quale *“il previo esperimento di una procedura comparativa è stato ritenuto presupposto necessario per il riconoscimento degli incentivi tecnici nella forma, quantomeno, dello svolgimento di indagini di mercato e della comparazione concorrenziale tra più soluzioni negoziali che vincolano il committente alla valutazione tra le diverse offerte secondo canoni predeterminati, a contenuto più o meno complesso, secondo la diversa tipologia e oggetto del contratto da affidare”* (Corte dei Conti, sez. contr. Marche delibera 106/2023/PAR richiamata in Delibera ANAC 67/2024).

Sulla scorta di quanto sopra, le stesse magistrature e Autorità amministrative hanno negato la possibilità di remunerare, mediante gli emolumenti premiali di cui al comma 2 dell'art. 113 del D.Lgs. 50/2016, le funzioni tecniche svolte dai dipendenti in relazione ad un affidamento diretto, come nel caso dell'art. 36 comma 2 lett. a) del D.lgs. 50/2016, e anche nelle procedure di somma urgenza.

Da ciò è scaturito il consolidato orientamento di varie Sezioni della Corte dei Conti in sede di controllo, evidenziato proprio con riferimento alla previgente disciplina degli incentivi (art. 113 del D.Lgs n. 50/2016 ) secondo il quale *“le funzioni tecniche svolte dai dipendenti in procedure di somma urgenza non sono incentivabili per cui le procedure eccezionali e non competitive sono sottratte all'incentivazione”*; orientamento questo posto a base e riportato nel Parere MIT n. 2444 del 17/04/2020.

Per completezza di riferimenti riguardanti la previgente disciplina, deve rilevarsi, comunque, come il riconoscimento degli incentivi sia stato ritenuto ammissibile nei casi in cui *“per la complessità della fattispecie contrattuale l'amministrazione, nonostante la forma semplificata dell'affidamento diretto, proceda allo svolgimento di una procedura sostanzialmente comparativa, la quale dovrà, comunque, emergere nella motivazione della determina a contrarre, in conformità al principio di prevalenza della sostanza sulla forma di matrice comunitaria (Sez, Veneto n. 121/2020/PAR)”*. (ANAC Funz. Cons. 54/2023).

Il nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) reca la disciplina dell'istituto degli incentivi alle funzioni tecniche all'art. 45 che, al comma 1 fa genericamente riferimento alle



## GIUNTA REGIONALE

“*procedure di affidamento*”, e al comma 2, nel determinare le risorse finanziarie destinate all’incentivo, fa riferimento “*all’importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, **posto a base delle procedure di affidamento***” (diversamente dall’art. 113 del d.lgs. 50/2016 che come sopra detto faceva espresso riferimento all’importo dei lavori, servizi e forniture, “*posti a base di gara*”).

Al riguardo, nella stessa Relazione illustrativa del nuovo Codice si evidenzia che «*La previsione [dell’art. 45], sebbene semplificata rispetto alla versione precedente contenuta nell’art. 113 del d.lgs. 50/2016, reca una disciplina non limitata alle linee generali, ma estesa a profili di dettaglio, e ciò allo scopo di prevenire le difficoltà e le incertezze in cui incorrono le amministrazioni nella fase applicativa (...) Il comma 1 stabilisce che le risorse per remunerare le attività tecniche gravano sugli stanziamenti relativi alle procedure di affidamento, estendendo la previsione alle attività tecniche relative a tutte le procedure e non solo all’appalto. Si superano, in tal modo, le difficoltà discendenti dalla vigente formulazione che, a parità di funzioni tecniche svolte, consentiva l’erogazione dell’incentivo ai dipendenti solo in caso di appalti ed escludeva tutte le altre procedure e gli affidamenti diretti. La disposizione rinvia a un allegato al codice per l’elencazione – tassativa – delle attività tecniche da remunerare*».

Con l’art. 45 del nuovo Codice, quindi, «*al fine di superare le incertezze interpretative che hanno caratterizzato il previgente assetto normativo di settore, in ordine al riconoscimento dell’incentivo per funzioni tecniche (anche) nel caso di affidamento diretto di un contratto pubblico, il legislatore ha voluto chiarire che ora l’istituto trova applicazione per tutte le procedure di affidamento, incluso quindi l’affidamento diretto*” [...](n.d.r: fatta eccezione per l’affidamento diretto alle società in house). Pertanto, sulla base del tenore letterale della norma e della ratio della stessa, come esplicitata nella citata Relazione illustrativa, si ritiene possibile riconoscere il compenso incentivante al personale dell’ente, anche nel caso di affidamento diretto del contratto d’appalto, sottolineando che ai sensi dell’art. 45, comma 2, d.lgs. 36/2023, primo periodo, l’incentivo è strettamente correlato alle funzioni tecniche svolte dai dipendenti, come specificate nell’allegato I.10 ». (v. ANAC Funz. Cons. n. 54/2023).

Quanto sopra tenendo comunque presente che, come si legge nello stesso parere ANAC n. 54/2023 da ultimo richiamato, “*l’art. 228 del DLgs 36/2023 (Clausola di invarianza finanziaria) in relazione alla disciplina recata dall’art. 45 del Codice, richiede che l’applicazione della norma avvenga nel*



GIUNTA REGIONALE

*rispetto del principio di invarianza finanziaria, garantendo quindi l'equilibrio di bilancio, nel senso indicato dal giudice contabile”.*

Deve, inoltre, evidenziarsi che è in ogni caso esclusa la possibilità di incentivare le funzioni tecniche negli affidamenti diretti alla società in *house* (ANAC Funz. Cons. n. 36/2024).

Circa la possibilità che per alcune delle funzioni incentivabili possa essere incaricato personale di altre amministrazioni, la giurisprudenza amministrativa e contabile è orientata nel senso dell'ammissibilità (Corte dei Conti Emilia Romagna Sez. Cont. 87/2020/PAR).

Ciò, da un lato, per i dati letterali rinvenibili nelle disposizioni del Codice che, pur facendo riferimento, al comma 2 dell'art. 45, al “*proprio personale*”, nel determinare, al comma 4, il limite dell'incentivo erogabile nell'anno di competenza, precisa “*anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni*”.

Dall'altro lato, per il *favor* del legislatore, nella finalità di accrescere l'efficienza della spesa, verso forme di collaborazione tra le amministrazioni nello svolgimento delle attività afferenti agli appalti (si pensi alla condivisione tra più amministrazioni della struttura di supporto al RUP, di cui all'All. I.2 art. 3 del Codice dei Contratti).

\*\*\*

Riguardo agli incarichi alle funzioni tecniche eventualmente conferiti a personale regionale da parte di altra Amministrazione che realizzi l'intervento per conto della Regione (su delega, concessione/convenzione), non si rilevano, in via generale, ragioni ostative per escludere a priori la predetta ammissibilità, salvo l'insorgenza di impedimenti/conflitti rilevabili nelle singole casistiche.

Precisato che la predetta ammissibilità è valutata con specifico riguardo alle disposizioni del Codice dei Contratti, resta ovviamente fermo il rispetto di ogni altra disposizione recata dalla disciplina relativa allo svolgimento degli incarichi esterni da parte dei dipendenti della Giunta regionale (D.G.R. n. 590/2018, come modificata dalla D.G.R. n. 713/2024), come anche dal Codice di comportamento, (vedi oltre).

Sotto il profilo delle risorse che possono essere destinate alla remunerazione delle funzioni tecniche, il cui limite percentuale è legislativamente fissato dal comma 2 dell'art. 45 del codice al 2%, “*ad evitare l'espansione incontrollata della spesa in questione*” (Corte dei Conti delibera 6/SEZAUT/2018/QMIG), si ritiene qui di estendere il *focus* sull'aspetto del limite dell'incentivo



GIUNTA REGIONALE

complessivamente maturato da ciascuna unità di personale nel corso dell'anno di competenza, che come disposto al comma 4 del citato art. 45, “*non può superare il trattamento economico annuo lordo percepito dalla medesima unità di personale*”.

Posto che l' “*incentivo maturato*” comprende sia quello correlato agli incarichi conferiti dall'amministrazione che quello correlato agli incarichi esterni svolti presso altre amministrazioni da autorizzare, si raccomanda al Servizio competente la verifica dell'ammontare degli incentivi di che trattasi, in capo a ciascun dipendente interessato, per i diversi incarichi allo stesso conferiti dall'amministrazione regionale e/o autorizzati in quanto conferiti da altre amministrazioni.

In tale contesto, è utile anche implementare la modulistica afferente agli atti di autorizzazione con apposita autodichiarazione da parte dei dipendenti interessati, includendo anche le funzioni tecniche di che trattasi ed il rispetto del limite come sopra previsto, nell'ambito di un potenziamento della Disciplina sugli incarichi esterni di cui alla D.G.R. n. 590/2018, ivi contemplando altresì la ricorrenza di ipotesi di incompatibilità/conflicto di interessi, sulla scia delle previsioni dell'obbligo di astensione previsto sia dal Codice dei Contratti (art. 16), sia dal Codice di Comportamento (art. 7); ciò anche in coerenza con le modifiche alla stessa Disciplina già apportate con D.G.R. n. 713/2024.

D'altro canto, anche per le *funzioni tecniche* attribuite da parte dell'Amministrazione regionale al proprio personale, si rende necessario l'utilizzo di analoga autodichiarazione da parte del dipendente interessato, circa il rispetto del limite in argomento, anche a corredo della dichiarazione sull'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse prevista dal Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta regionale da ultimo aggiornato con D.G.R. n. 429 del 15/7/2025 (in particolare vedasi art. 6 comma 11, oltre che art. 7), in linea con le previsioni di cui al citato art. 16 del Codice dei Contratti.

Quanto sopra, anche alla luce dell'attenzione per la tematica degli incentivi in argomento posta dal legislatore, altresì con riguardo alla trasmissione agli organi di controllo delle informazioni del caso, allo stato relativamente agli incentivi eventualmente erogati al personale con qualifica dirigenziale, secondo le previsioni dell'art. 45 comma 4 del Codice dei Contratti, come introdotto dal D.L. n. 73/2025 di recente convertito con L. 15/2025.



**GIUNTA REGIONALE**

Nel richiamare, ad ogni buon conto, i numerosi pareri MIT (ad es. parere MIT n. 3140/2025, parere MIT n. 3078/2025, parere MIT n. 3137/2025) in tema di incentivi per le *funzioni tecniche* in oggetto, sono fatti salvi gli eventuali aggiornamenti di disposizioni e pronunce ANAC che dovessero essere *medio tempore* adottate.

Cordiali saluti.

*Il Responsabile dell'Ufficio*  
*Controlli di regolarità amministrativa*  
*Dott.ssa Everina Di Filippo*

*Il Dirigente del Servizio*  
*Dott.ssa Francesca Iezzi*