



COMITATO TECNICO APPALTI PUBBLICI

PARERE DEL C.T.A.P. n. 21 / 9 aprile 2026

Oggetto: Incentivi per funzioni tecniche ex art. 45 del d.lgs. 36/2023 – Forme alternative di remunerazione e limiti di conformità delle policy aziendali a contenuto forfettario.

* * *

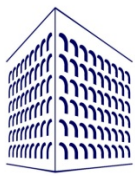
Premessa

Pervengono all'Ordine richieste di parere su forme alternative di remunerazione rispetto alla tradizionale incentivazione delle funzioni tecniche parametrata al 2% del valore delle opere, prevista dall'art. 45 del D.lgs. 36/2023. In particolare, uno degli istanti fa riferimento a Policy aziendali adottate ai sensi del comma 2 del citato art. 45, con le quali l'incentivazione delle funzioni tecniche viene ricondotta, per talune categorie di personale, a sistemi premiali già in uso, quali MBO (*Management by Objectives*) o *performance management*, e, per altre categorie, a indennità annuali una tantum predeterminate in misura fissa, non direttamente parametrata all'importo della singola procedura, alla complessità della prestazione o al cumulo degli incarichi conferiti. Nella fattispecie sottoposta all'attenzione di questo Ordine, la Policy prevede, tra l'altro, l'esclusione del personale dirigente dalla relativa incentivazione, l'attribuzione ai Quadri del solo MBO quale forma di remunerazione delle funzioni tecniche, nonché, per gli altri dipendenti, la corresponsione di una tantum annuali comprese tra euro 700,00 ed euro 3.000,00, con assorbimento degli incarichi di minore responsabilità in quello ritenuto di maggiore rilievo.

* * *

Ciò posto, l'Ordine ritiene che siffatte forme di remunerazione alternativa non siano rispondenti ai disposti normativi ove si risolvano, in concreto, in meccanismi forfettari, standardizzati e non proporzionati alla reale consistenza delle attività tecniche svolte, poiché una simile impostazione non appare conforme alla ratio dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023 né ai principi che ne governano l'applicazione. Invero, il citato art. 45, pur facendo salva la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dal proprio personale, continua a configurare l'incentivo quale istituto funzionalmente collegato alle singole procedure di affidamento, alle attività tassativamente indicate nell'Allegato I.10 e alla valorizzazione del personale interno che le svolge. Pertanto, si ritiene che tale facoltà derogatoria, non possa essere interpretata nel senso di consentire qualsiasi forma di compenso, solo formalmente alternativa al "meccanismo tradizionale" del 2%, ma debba essere letta in coerenza con la funzione tipica dell'istituto.

Sul punto risultano particolarmente significativi i chiarimenti offerti dall'ANAC. Infatti, Nel **Comunicato del Presidente del 7 maggio 2025**, l'Autorità ha espressamente ricordato che l'art. 45 del Codice, pur consentendo modalità diverse di retribuzione delle funzioni tecniche, persegue la finalità 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



COMITATO TECNICO APPALTI PUBBLICI

esterni". Il medesimo Comunicato ribadisce, inoltre, che le attività tecniche incentivabili sono solo quelle indicate nell'Allegato I.10, da considerarsi tassative, in quanto gli incentivi costituiscono eccezione al generale principio di onnicomprensività del trattamento economico.

In termini del tutto coerenti si esprime anche il **Parere di funzione consultiva ANAC n. 14 del 9 aprile 2025**, nel quale si legge che la ratio della disciplina dettata dall'art. 45 è quella di stimolare, mediante la corretta erogazione degli incentivi, le professionalità interne e il risparmio di spesa per il mancato ricorso all'esterno; nello stesso parere si afferma altresì che "l'incentivo assolve alla funzione di compensare il personale dipendente dell'amministrazione che abbia in concreto effettuato la redazione degli atti incentivabili" e che tale disciplina, proprio perché eccezionale, deve rimanere ancorata alle attività espressamente previste dalla legge.

Da tali indicazioni discende che la modalità alternativa di remunerazione ammessa dall'art. 45 non può svuotare l'istituto della sua natura incentivante. Se infatti il legislatore consente di non replicare rigidamente il modello del 2%, non ne consente la sostituzione con un sistema meramente forfettario e indifferenziato, incapace di riflettere il reale peso tecnico, economico e professionale delle prestazioni rese. Una remunerazione fissata in importi standard, non correlata alla complessità dell'intervento, all'importo della procedura, al numero degli incarichi svolti, alla loro possibile contemporaneità e al diverso livello di responsabilità assunto dal personale, finisce inevitabilmente per appiattire situazioni profondamente eterogenee e per trattare in modo sostanzialmente analogo attività semplici e attività altamente complesse, incarichi marginali e incarichi centrali, funzioni ausiliarie e funzioni con elevata esposizione tecnica, amministrativa e contabile. Nella Policy esaminata, tale criticità emerge con evidenza proprio dalla previsione di importi compresi entro un range rigido tra 700 e 3.000 euro e dall'assorbimento degli incarichi minori in quello di maggiore responsabilità.

Ne consegue che un incentivo così strutturato non appare proporzionato né alla difficoltà della prestazione né alle responsabilità assunte. E ciò rileva non soltanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, ma soprattutto in relazione alla funzione pubblicistica dell'istituto. L'incentivo per funzioni tecniche non è infatti una generica voce retributiva accessoria, bensì uno strumento che il legislatore ha inteso predisporre per rafforzare l'efficienza della stazione appaltante, valorizzare il personale interno e rendere più efficace l'azione amministrativa nella gestione di lavori, servizi e forniture. Quando però esso viene ridotto a una somma fissa, sostanzialmente uguale a prescindere dalla reale gravosità dell'attività svolta, tale funzione viene inevitabilmente meno.

Siffatta Policy non appare, inoltre, in linea con il **principio del risultato**. Il **Comunicato ANAC del 7 maggio 2025** richiama espressamente il disposto dell'art. 1, comma 4, lett. b), del Codice, evidenziando che il principio del risultato costituisce criterio prioritario anche per attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva. Orbene, se l'incentivo deve costituire leva organizzativa e premiale per il migliore conseguimento del risultato amministrativo, esso deve necessariamente essere costruito in modo da orientare il personale verso prestazioni efficienti, tempestive, qualitativamente elevate e coerenti con il buon esito della singola procedura. Un sistema forfettario, sganciato dalla maggiore o minore complessità dell'intervento, dal rilievo economico dell'affidamento e dall'intensità dell'impegno richiesto, non premia maggiormente chi assume funzioni più gravose né chi contribuisce in misura più incisiva al corretto conseguimento del



COMITATO TECNICO APPALTI PUBBLICI

risultato; al contrario, tende a rendere il trattamento economico sostanzialmente indifferente rispetto alla qualità e alla difficoltà dell'attività svolta, neutralizzando l'effetto propulsivo che l'art. 45 intende perseguire.

Parimenti, la Policy non risulta coerente con il **principio della fiducia**. Nel sistema del nuovo Codice, tale principio implica valorizzazione dell'autonomia, della competenza e della responsabilità del personale tecnico interno. Ma la fiducia non può rimanere un enunciato astratto: essa deve tradursi anche in un assetto organizzativo e remunerativo capace di riconoscere in modo adeguato il valore delle professionalità interne effettivamente impegnate nello svolgimento delle funzioni tecniche. Una Policy che non differenzia in misura adeguata gli incarichi in ragione della loro diversa complessità e che comprime il riconoscimento economico entro importi standardizzati, senza reale correlazione con la responsabilità concretamente assunta, non valorizza tali professionalità ma rischia, al contrario, di disincentivare l'assunzione di compiti più onerosi e delicati. In tal modo, lungi dal rafforzare la fiducia dell'amministrazione nelle proprie strutture tecniche, essa finisce per depotenziare proprio quel capitale professionale interno che l'art. 45, come chiarito dall'ANAC, mira invece a stimolare e accrescere.

Non persuade, poi, la riconduzione delle funzioni tecniche, per determinate categorie di personale, a sistemi quali MBO o performance management. Tali istituti, per loro natura, rispondono a logiche generali di valutazione della performance e di raggiungimento di obiettivi annuali, mentre l'incentivo per funzioni tecniche di cui all'art. 45 conserva una causa tipica distinta, essendo finalizzato a remunerare lo svolgimento di specifiche attività tecniche tassativamente individuate dal legislatore. La totale sovrapposizione tra incentivo e MBO rischia, pertanto, di far perdere la specialità causale dell'istituto e di trasformare una misura incentivante speciale in una componente indistinta del sistema premiale interno. Anche sotto questo profilo, la modalità alternativa di remunerazione, pur astrattamente consentita, si traduce in concreto in una sostanziale elusione della funzione propria dell'art. 45.

Ulteriore elemento di criticità riguarda l'assunto, contenuto nella Policy esaminata, secondo cui il personale dirigente sarebbe escluso dall'incentivazione "così come previsto dal dispositivo normativo". Sia il **Comunicato ANAC del 7 maggio 2025** sia il **Parere n. 14 del 9 aprile 2025** chiariscono invece che, a seguito delle modifiche introdotte dal **D.lgs. 209/2024**, la corresponsione dell'incentivo spetta anche alle figure dirigenziali, da intendersi comprese nella più ampia categoria del "personale proprio" dell'amministrazione, ferma la necessità che l'attribuzione degli incentivi avvenga nel rispetto delle modalità previste dalla contrattazione collettiva e sia orientata al principio del risultato. Anche tale previsione della Policy, dunque, si espone a rilievi di non conformità rispetto al quadro normativo e interpretativo fornito dall'Autorità.

Deve pertanto affermarsi che, sebbene l'art. 45 del D.lgs. 36/2023 ammetta forme alternative di remunerazione rispetto alla tradizionale incentivazione parametrata al 2%, tali forme devono pur sempre mantenere caratteristiche tali da essere **effettivamente di impulso** alle attività delle funzioni tecniche, da valorizzare il concreto apporto delle professionalità interne e da rendere realmente efficace l'azione amministrativa finalizzata al raggiungimento del risultato. In altri termini, ciò che la norma consente di modificare è il modello tecnico di corresponsione dell'incentivo, non la sua funzione sostanziale. Quando, invece, la modalità alternativa si risolve in un'indennità forfettaria,



COMITATO TECNICO APPALTI PUBBLICI

standardizzata e sostanzialmente indifferente rispetto alla difficoltà della prestazione e alle responsabilità assunte, essa cessa di essere coerente con la ratio dell'istituto e con i principi che presidiano il nuovo Codice.

Per tutte le motivazioni sopra esposte, questo Ordine non ritiene siffatte Policy conformi al dettato dell'art. 45 del Codice dei contratti pubblici, né utili ad incentivare in modo effettivo il personale addetto alle funzioni tecniche. In particolare, la previsione di un incentivo forfettario, non proporzionato alla difficoltà della prestazione, all'importo delle procedure e alle responsabilità concretamente assunte, non appare coerente né con la ratio dell'istituto, come ricostruita dall'ANAC, né con il principio del risultato, né con il principio della fiducia, e non risulta pertanto idonea a perseguire le finalità di valorizzazione delle professionalità interne e di efficacia dell'azione amministrativa proprie dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023.

Roma, 9 aprile 2026

IL COORDINATORE
Ing. Sergio Minotti

UN COMPONENTE
Avv. Arturo Cancrini

IL PRESIDENTE DELL'ORDINE
Ing. Massimo Cerri