



Il Presidente

Omissis

Fascicolo URAV n. 2528/2025

Oggetto: Comune di *omissis* - Richiesta di parere in merito al conferimento di un incarico professionale come supporto al RUP ad un dipendente in quiescenza (rif. prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*).

Con riferimento alla nota in oggetto, con la quale è stato chiesto all'Autorità di chiarire se vi siano elementi ostativi al conferimento di un incarico professionale ad un dipendente in quiescenza - si rappresenta quanto segue.

In merito alla questione prospettata si fa preliminarmente presente che alcuna ipotesi di inconferibilità prevista dal d.lgs. 39/2013 è configurabile nel caso in cui venga conferito un incarico professionale (di supporto al RUP o attinente i servizi di ingegneria e architettura) ad un dipendente in quiescenza che ha ricoperto all'interno dell'ente l'incarico di Responsabile del Settore lavori pubblici in applicazione dell'art. 110 del TUEL.

In merito all'attività di RUP, l'Autorità ha già in passato sostenuto infatti che l'attività di supporto al Responsabile Unico del Procedimento, prevista al fine di sopperire ad una carenza di competenze e professionalità all'interno dell'amministrazione, è qualificata quale attività professionale in proprio (cfr. delibere ANAC n.ri 630 del 15 settembre 2021, 326 del 13 luglio 2022, 207 del 13 marzo 2019, 161 del 30 marzo 2022; 676 del 6 ottobre 2021 e 207 del 13 marzo 2019).

L'Autorità, alla luce della giurisprudenza amministrativa sul punto, ha valutato che la natura giuridica dell'attività di supporto al RUP sia configurabile come appalto di servizi, "*in quanto consistente in un'obbligazione nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in*



proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.)”(cfr. delibera n. 676 del 6 ottobre 2021 sopra citata).

Ciò in quanto il soggetto deve essere dotato di specifiche competenze professionali relative al settore di riferimento oggetto dell’incarico e apprestare una specifica organizzazione, con assunzione del rischio, diretta a soddisfare le esigenze dell’ente.

Inoltre, nel caso concreto si esclude anche l’applicazione del divieto di pantouflage di cui all’art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 che per definizione implica un passaggio sospetto tra un incarico nella pubblica amministrazione e un impiego nel settore privato. Poiché l’incarico da conferire all’ex dipendente del Comune di *omissis* è pur sempre da svolgere all’interno dell’amministrazione di provenienza, viene meno quel “passaggio” tra pubblico e privato, imprescindibile affinché possa configurarsi il fenomeno del pantouflage nel caso in questione.

Piuttosto la disposizione che deve essere presa in considerazione al fine di valutare la conferibilità dell’incarico al dipendente in quiescenza dal 31.03.2025 è l’art. 5, co. 9, del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 (e succ.ve mod.) inserito tra le disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, che afferma un principio generale di divieto di conferimento di incarichi, ove retribuiti, a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati.

La competenza a fornire chiarimenti e indirizzi alle pubbliche amministrazioni sull’ambito di applicazione di tale divieto è del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) / Ufficio organizzazione lavoro pubblico. Infatti, il DFP ha una competenza generale sulla materia, in quanto titolare della funzione di indirizzo e coordinamento delle politiche del personale della pubblica amministrazione, e specificatamente sull’articolo 5, comma 9, del dl 95/2012, in quanto norma che disciplina il conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza, la cui interpretazione e applicazione richiede un coordinamento unitario.

Ciò posto e a titolo di esclusiva collaborazione istituzionale, si forniscono delle indicazioni sugli orientamenti giurisprudenziali, circolari emanate dal DFP e interventi legislativi in materia, che possono essere utili all’amministrazione per la risoluzione del caso di specie.



In attuazione della disposizione di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato due circolari.

La prima, del 4 dicembre 2014, n. 6, specifica che *"la disciplina pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica. Gli incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati. Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale"*. La circolare ha, altresì, precisato che, ai fini dell'applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi, invece, considerare l'oggetto dell'incarico.

La circolare 10 novembre 2015, n. 4, che integra le indicazioni della precedente, specifica che il divieto dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 *"riguarda anche le collaborazioni egli incarichi attribuiti ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 90 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Come già osservato nella circolare n. 6 del 2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza, assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici"*.

La tematica è stata oggetto di varie pronunce della Corte (Sez. contr. Basilicata, n. 38/2018; Sez. contr. Liguria, n. 60/2022 e Sez. contr. Lombardia, n. 126/2022) concordi nel ravvisare la ratio del divieto nel duplice obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'amministrazione e di conseguire risparmi di spesa. La tassatività delle fattispecie vietate, inoltre, fa sì che le attività consentite per gli incarichi si ricavano a contrario, dovendosi le situazioni diverse da quelle elencate non essere ricomprese nel divieto di legge.

Ad esempio, *"se il divieto riguarda l'attività di "studio e quella di consulenza", infatti, può ritenersi consentita quella di "assistenza" nei limiti in cui si diversifica dalle altre due: assistenza che non comporti studio e consulenza, ossia attività*



caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229 e ss. del codice civile" (Sez. reg. contr. Basilicata, n. 38/2018/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 126/2022/PAR).

Pertanto, la magistratura contabile si è espressa ritenendo:

- che gli incarichi riferibili alle attività di assistenza devono essere non assimilabili agli incarichi vietati dalla norma citata: "incarichi di studio e consulenza", "incarichi dirigenziali o direttivi" e "cariche in organi di governo";
- ai fini dell'applicazione del divieto, sarà pertanto necessario verificare se gli incarichi da conferire ai sensi dell'articolo 5 comma 9, del D.L. n. 95/2012, siano non solo astrattamente non ricompresi nel divieto normativo, in quanto non rientranti nell'elencazione tassativa della norma, ma comportino o meno lo svolgimento, in concreto, di funzioni riconducibili agli incarichi normativamente vietati (Corte dei Conti Lazio delibera n. 80/2024).

Per completezza, si rammenta, altresì, che gli incarichi da conferire non devono configurarsi in contrasto con altre disposizioni limitative, come quella del comma 6 dell'art. 7 del testo unico del pubblico impiego.

Occorre evidenziare che il Legislatore ha gradualmente introdotto una serie sempre più estesa di eccezioni al suddetto divieto, con deroghe espresse all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012. Vengono in rilievo:

- l'art. 10, comma 1, del d.l. n. 36/2022, il quale ha sancito la possibilità fino al 31.12.2026, per le amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), incluse le regioni e gli enti locali, "*in deroga al divieto di attribuire incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza, di conferire ai soggetti collocati in quiescenza incarichi ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tale finalità nei propri bilanci*"; In sostanza, questa disposizione permette alle amministrazioni di impiegare risorse già previste per incarichi a personale in pensione per progetti legati al PNRR, superando il divieto generale;
- l'art. 11, comma 3, del d.l. 10.8.2023, n. 105 (convertito, con modificazioni, dalla l. 9.10.2023, n. 137), il quale ha escluso l'applicazione del divieto di cui



all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 agli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che:

- alcuna ipotesi di inconferibilità prevista dal d.lgs. 39/2013 o incompatibilità successiva (divieto di pantouflage di cui all'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001) è configurabile nel caso in cui venga conferito un incarico professionale (di supporto al RUP o attinente i servizi di ingegneria e architettura) ad un dipendente in quiescenza che ha ricoperto all'interno dell'ente locale l'incarico di Responsabile del Settore lavori pubblici in applicazione dell'art. 110 del TUEL;
- piuttosto la disposizione che rileva al fine di valutare la conferibilità dell'incarico al dipendente in quiescenza (dal 31.03.2025) è l'art. 5, co. 9, del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 (e succ.ve mod.) che disciplina ipotesi tassative in cui è previsto il divieto di conferimento di incarichi, ove retribuiti, a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati;
- Il legislatore ha introdotto deroghe espresse al divieto in questione, tra le quali rileva l'art. 10, comma 1, del d.l. n. 36/2022, applicabile anche agli enti locali titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);
- la competenza a fornire chiarimenti e indirizzi alle pubbliche amministrazioni sull'ambito di applicazione di tale divieto e sue deroghe applicative è del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) / Ufficio organizzazione lavoro pubblico a cui l'istante potrà rivolgersi per ogni ulteriore chiarimento inerente il caso prospettato .

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 2 luglio 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente