



DELIBERA N. 304
del 23 luglio 2025

Fasc. Anac 1024/2025

Oggetto

Presunta ipotesi di violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente dell'Acer *omissis*, in comando presso il Comune di *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. 165/2001

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

Visto

l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

Visto

l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui «*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti*»

Visto

l'art. 21 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui, ai fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo;

Vista

la relazione dell'Ufficio sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 23 luglio 2025,

Delibera

Ritenuto in fatto

Il RPCT del Comune di *omissis*, con nota del 19.04.2024, aveva comunicato alla scrivente Autorità una possibile violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53 comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 con riferimento ad un ex dipendente dell'Acer *omissis*, Arch. *omissis*, in comando presso il Comune di *omissis* dal 2003 fino alla data di pensionamento, 31.12.2022, in quanto nel corso del 2023 aveva svolto attività professionale a favore di una società privata affidataria di un servizio da parte del Comune di *omissis*.

Nello specifico, il RPCT del Comune di *omissis* aveva comunicato di aver:

- riscontrato nel mese di dicembre 2023 una possibile violazione del divieto di *pantouflage*, nell'ambito della più generale violazione del contratto – che contiene esplicitamente il divieto di *pantouflage* - sottoscritto con la società *omissis* srl, affidataria di un appalto di servizio conferito dal comune di *omissis* con Determinazione Dirigenziale del Servizio Mobilità e Viabilità n. *omissis* del 29.06.2022 per la "redazione di piani particolareggiati e progetti di fattibilità tecnica ed economica per l'accessibilità, la sosta e la circolazione nei centri abitati *omissis*", di cui l'arch. *omissis*, dipendente con mansioni di quadro dell'ACER *omissis* in comando presso il Comune di *omissis* da ottobre 2003 sino al 31.12.2022 con qualifica di funzionario tecnico, era Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) dell'appalto.
La suddetta ipotesi di *pantouflage* è venuta in rilievo in quanto la predetta società ha concluso dei contratti professionali con l'arch. *omissis* nel corso del 2023, ossia poco dopo la cessazione dello stesso dal servizio presso il Comune a seguito di pensionamento, con decorrenza 31.12.2022;
- chiesto informazioni e chiarimenti alla società *omissis* srl in merito alla vicenda, con particolare riferimento alla stipula nel corso del 2023 di contratti professionali con l'arch. *omissis*;



- ricevuto riscontro a dicembre 2023 e a gennaio 2024 da parte della *omissis* srl, che aveva evidenziato la buona fede della società nel conferimento degli incarichi all'arch. *omissis*, non avendo colto la possibile rilevanza dei divieti posti dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001; la società aveva inoltre comunicato l'interruzione cautelativa di ogni rapporto professionale con il soggetto interessato, impegnandosi a non erogare ulteriori compensi e a restituire i compensi percepiti dall'arch. *omissis*, comunicando altresì la modifica in corso delle proprie procedure interne, inerenti all'affidamento di incarichi professionali, al fine di acquisire una apposita dichiarazione del terzo professionista in ordine al rispetto del suddetto art. 53;
- chiesto informazioni e chiarimenti in merito alla vicenda al diretto interessato, arch. *omissis*, con nota del 06.03.2024;
- ricevuto riscontro in data 22.03.2024 dall'arch. *omissis*, che aveva dichiarato la sua buona fede nell'accettazione degli incarichi dalla società *omissis* srl, non essendo a conoscenza del divieto imposto dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e aveva comunicato l'intervenuto "negoziato di accertamento" posto in essere con la società *omissis* per la risoluzione dei rapporti giuridici sorti con la società, a cui ha fatto seguito l'avvenuta restituzione, da parte sua, di tutte le somme ricevute da *omissis* in forza degli incarichi ricevuti. Tale restituzione è stata documentata attraverso l'invio della nota di credito emessa a storno delle fatture e attraverso l'avvenuta restituzione, tramite bonifico del 07.03.2024, delle somme percepite da *omissis* e il successivo versamento delle stesse somme a favore del comune di *omissis*, tramite bonifico effettuato da *omissis* in data 07.03.2024.

Il RPCT del comune di *omissis* aveva inoltre precisato che l'interessato, avendo prestato attività lavorativa presso il comune di *omissis* in posizione di comando, all'atto della cessazione dal servizio aveva presentato le dimissioni all'ente di appartenenza – ACER *omissis* – e che per tale ragione non aveva firmato la dichiarazione sul divieto di *pantouflage* nei confronti del comune di *omissis*, con la modulistica in uso presso il comune.

In sintesi, l'amministrazione comunale aveva verificato la sussistenza dei presupposti applicativi della disciplina di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001, in quanto aveva valutato che:

- a) le amministrazioni – comune di *omissis* e ACER *omissis* - e l'incarico di provenienza – Direttore dell'Esecuzione del Contratto dell'appalto per il comune di *omissis* - rientrano nel perimetro soggettivo di applicazione della richiamata disposizione;
- b) il soggetto – arch. *omissis* – negli ultimi tre anni di servizio ha svolto attività autoritativa e/o negoziale in rappresentanza della pubblica amministrazione di provenienza - comune di *omissis* presso cui era in comando - a favore del soggetto privato - società *omissis* srl - presso il quale ha assunto incarichi dopo la data di pensionamento, senza attendere il decorso del prescritto periodo di raffreddamento di tre anni;
- c) l'assunzione di incarichi da parte dell'arch. *omissis* presso il privato – società *omissis* srl – appare integrare il requisito in destinazione che prevede lo "*svolgimento di attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri*" autoritativi o negoziali.

Ciò posto, e preso atto dell'intervenuto negozio di accertamento fra le parti al fine di rendere nulli gli incarichi intercorsi fra la società e l'ex dipendente nel 2023, l'amministrazione comunale ha rimesso la questione all'Autorità e pertanto l'Autorità – in virtù del nuovo Regolamento di vigilanza e sanzionatorio nel frattempo

adottato - con nota del 07.03.2025 comunicava alle parti interessate l'avvio di un procedimento di vigilanza e sanzionatorio, al fine di valutare la sussistenza di un'ipotesi di violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. n. 165/2001, in capo all'ex dipendente dell'Acer *omissis*, arch. *omissis*, in comando presso il comune di *omissis*, tenuto conto dei contratti professionali stipulati tra *omissis* e l'arch. *omissis* nel 2023, senza attendere il decorso del periodo di raffreddamento di tre anni.

Con nota del 20.03.2025 la società *omissis* srl presentava all'Autorità istanza di accesso agli atti del procedimento, a seguito del quale, esperiti tutti gli adempimenti previsti in presenza di controinteressati all'accesso e acquisito il pagamento dei diritti, ANAC trametteva la documentazione richiesta, tramite nota del 22.04.2025.

Con nota del 28.03.2025, il RPCT del comune di *omissis* forniva le proprie precisazioni con riferimento al procedimento in questione, confermando che l'interessato, in comando presso il comune, all'atto della cessazione dal servizio ha presentato le dimissioni all'ente di appartenenza – ACER – e quindi non ha firmato la dichiarazione sul divieto di *pantouflage* con la modulistica in uso presso il comune ed evidenziando che il contratto stipulato con la società *omissis* richiama espressamente il divieto di *pantouflage*.

Con nota del 02.04.2025 il diretto interessato arch. *omissis* faceva pervenire, tramite il proprio legale di fiducia avv. *omissis*, una memoria difensiva con riferimento al procedimento in questione, in cui comunicava la propria buona fede in merito alla mancata conoscenza del divieto posto dalla normativa in esame e comunicava l'intervenuto un accordo con la società, al fine di risolvere i rapporti giuridici sorti fra loro, privandoli di efficacia con effetto retroattivo *ex tunc*.

Con nota del 28.04.2025 la società *omissis* srl, anche a seguito dell'accesso agli atti effettuato, riscontrava la comunicazione di avvio del procedimento dell'Autorità per il tramite dello studio legale *omissis*, comunicando di aver già fornito osservazioni e precisazioni al comune in merito alla vicenda, evidenziando l'assoluta buona fede della società e chiedendo un'audizione personale dinanzi l'Ufficio procedente.

In data 13.05.2025 si è dunque svolta l'audizione richiesta dalla società *omissis* srl, il cui contenuto è stato formalizzato nel verbale registrato al prot. Anac n. *omissis* del 21.02.2025, trasmesso a tutte le parti del procedimento, che hanno all'unanimità preso parte all'audizione.

All'audizione ha fatto seguito l'invio di documentazione integrativa da parte del Comune con nota del 28.05.2025, della società *omissis* con nota del 29.05.2025 e dell'ex dipendente con note del 03.06.2025.

Nel corso dell'istruttoria condotta dall'Autorità, essendo emersa la necessità di approfondire alcuni aspetti inerenti alle attività svolte dall'ex dipendente arch. *omissis*, per conto del comune di *omissis*, nella fase propedeutica all'affidamento, con particolare riferimento alla predisposizione della documentazione relativa allo specifico affidamento di servizio in esame, è stata inviata alle parti una richiesta in tal senso in data 24.06.2025.

Alla richiesta dell'Autorità hanno fatto seguito i riscontri pervenuti dalla società *omissis* con nota del 02.07.2025, dall'ex dipendente con nota del 02.07.2025 e dal Comune di *omissis* con nota del 02.07.2025.



Considerato in diritto

In materia di *pantouflage*, l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prevede che «*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti*».

L'ambito soggettivo di applicabilità della norma è, pertanto, riferito a quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio presso la pubblica amministrazione, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione stessa. A tali soggetti è preclusa, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, qualunque ne sia la causa (c.d. periodo di raffreddamento), la possibilità di svolgere attività lavorativa o professionale in favore dei soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso l'esercizio dei suddetti poteri autoritativi e negoziali, pena la sanzione della nullità del contratto concluso e/o dell'incarico conferito, oltre che il divieto per il soggetto privato, che ha concluso il contratto e/o che ha conferito l'incarico, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

Ciò posto, tenuto conto di quanto comunicato dal RPCT del Comune di *omissis* e sulla base di autonoma istruttoria sugli aspetti di propria competenza, l'Autorità con nota del 07.03.2025 comunicava alle parti interessate l'avvio di un procedimento di vigilanza e sanzionatorio, avendo rinvenuto il *fumus* dell'esistenza dei presupposti applicativi di una possibile violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. n. 165/2001, in capo all'ex dipendente dell'Acer *omissis*, arch. *omissis*, in comando presso il comune di *omissis*, tenuto conto dell'avvenuta stipula di contratti professionali tra *omissis* e l'arch. *omissis* nel 2023, senza attendere il decorso del periodo di raffreddamento di tre anni.

Alla comunicazione di avvio del procedimento dell'Autorità hanno fatto seguito i riscontri forniti dalle parti, l'audizione del 13.05.2025 e gli ulteriori riscontri delle parti post audizione, con allegazione della documentazione ritenuta probatoria delle proprie istanze di archiviazione del procedimento.

Nel corso dell'audizione, in cui le parti hanno sostanzialmente ribadito le posizioni già espresse nelle memorie difensive trasmesse all'Autorità, con riferimento alla buona fede delle parti, alla mancata conoscenza della normativa in esame e all'avvenuta stipula di un atto di accertamento tra le parti, che ha avuto l'effetto di annullare *ex tunc* i contratti stipulati in precedenza, l'Anac ha chiesto in particolare chiarimenti sugli atti concretamente compiuti dall'arch. *omissis* in qualità di DEC del contratto di servizi stipulato tra il Comune di *omissis* e la *omissis*, unitamente all'invio di documentazione probatoria da trasmettersi entro 20 gg dalla data dell'audizione.

Ciò in quanto il diretto interessato e il legale rappresentante della *omissis* hanno rappresentato che l'attività dell'arch. *omissis*, in qualità di DEC, si è sostanziata nell'analisi della documentazione presentata dalla società in esecuzione del contratto, con il ruolo di "correttore di bozze" non decisionale.

E' stato inoltre evidenziato che l'esecuzione del contratto era in fase iniziale, per cui si è trattato di un'attività di verifica della documentazione, a cui avrebbe dovuto far seguito l'effettivo avvio delle attività.

A seguito di specifica richiesta dell'Anac durante l'audizione, è stato dichiarato da tutte le parti che, nella fase iniziale dell'esecuzione del contratto in cui l'arch. *omissis* ha svolto il ruolo di DEC, non è intervenuta alcuna variazione rispetto al contratto di affidamento inizialmente stipulato, precisando che una leggera modifica al contratto, sebbene non sostanziale, è avvenuta solo successivamente, in presenza del nuovo DEC che ha sostituito l'arch. *omissis*.

Durante l'audizione è stato infine dichiarato dalle parti che nessun nuovo affidamento, rispetto a quello in questione, è intervenuto da parte del Comune a favore della *omissis* e che le attività professionali svolte dalla *omissis* a favore del Comune, relative all'affidamento in esame, si sono concluse indicativamente nell'ultimo trimestre 2024.

Nella sezione che segue si analizzeranno nel dettaglio le argomentazioni a difesa sollevate dalle parti del procedimento sanzionatorio, così come riportate nelle memorie depositate con le note sopra citate e/o esposte nel corso dell'audizione, unitamente alle considerazioni svolte dall'Autorità in relazione alle stesse.

1. Deduzioni, istanze e conclusioni formulate dal comune di omissis

Il RPCT del Comune ha comunicato che, dall'interlocuzione condotta con l'interessato e la società, sarebbe emersa la buona fede e la mancata conoscenza della normativa in esame da parte di entrambe le parti che, non appena hanno realizzato l'effettiva portata della norma, si sono prontamente attivate, mettendo in atto un "negozio di accertamento" al fine di risolvere e ritenere privi di ogni effetto giuridico i rapporti giuridici sorti fra l'interessato e la società.

Al negozio di accertamento ha fatto seguito la restituzione delle somme percepite dall'architetto alla società e il successivo versamento delle stesse nelle casse della tesoreria del Comune di *omissis*.

Il RPCT ha inoltre precisato che l'ex dipendente, essendo in comando presso il comune, all'atto della cessazione dal servizio ha presentato le dimissioni all'ente di appartenenza – ACER – e quindi non ha firmato la dichiarazione sul divieto di *pantouflage* con la modulistica in uso presso il comune e prevista dal piano anticorruzione del Comune di *omissis*.

Con riferimento all'interessato, il RPCT ha comunicato che lo stesso, in qualità di DEC, aveva partecipato alla stesura della documentazione a base di gara per il servizio successivamente affidato alla *omissis* e aveva provveduto ad "effettuare la validazione dei documenti prodotti e consegnati dall'Operatore Economico" (*omissis*).

In particolare, in merito alla partecipazione dell'arch. *omissis* alla stesura della documentazione a base di gara, il Comune ha rappresentato che alcune versioni del documento "Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale" sono state create dal legale rappresentante della *omissis* e modificate/rielaborate dall'architetto.

Con riferimento alla società *omissis*, invece, il RPCT del Comune ha evidenziato che il contratto di affidamento di servizio stipulato con la stessa richiamava espressamente il divieto di *pantouflage*.



In merito a quanto sopra rappresentato, l'Autorità ha ritenuto di dover approfondire la questione, chiedendo al Comune e a tutte le altre parti, nel corso della stessa audizione, di documentare le attività poste in essere dall'ex dipendente in qualità di DEC, per valutarne l'effettiva riconducibilità all'attività autoritativa e/o negoziale di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001.

Dall'analisi svolta sulla documentazione trasmessa dal Comune post audizione, relativa al periodo in cui l'ex dipendente ha svolto il ruolo di DEC (circa 6 mesi dal 07.07.2022 al 31.12.2022), risultano a firma del DEC arch. *omissis* i seguenti documenti:

- Verbale del 22.07.2022 di consegna del servizio per la redazione di piani particolareggiati e progetti di fattibilità tecnica ed economica per l'accessibilità, la sosta e la circolazione nei centri abitati del forese, con cui è stato dato avvio all'esecuzione del contratto che, oltre alla firma del DEC, riporta anche il visto del RUP;
- Attestazione inizio prestazioni e richiesta documentazione per l'anticipazione del prezzo del contratto di appalto ex art. 35 co. 18 d.lgs. n. 50/2016, del 22.08.2022;
- Validazione dei documenti del quadro conoscitivo datata 23.12.2022.

Risultano invece a firma del RUP, dirigente dell'Ufficio comunale competente, i seguenti documenti:

- Attestazione dell'11.10.2022 di conformità degli elaborati sui controlli di completezza e coerenza effettuati dal DEC;
- Provvedimento del 07.11.2022 di liquidazione della 1^ tranche del 20%.

Infine, nel riscontro fornito dal Comune in data 02.07.2025 a seguito della richiesta di informazioni formulata dall'Anac con nota del 24.06.2025, il Comune ha riportato alcune dichiarazioni del dirigente del Servizio Mobilità e Viabilità, nonché RUP dell'affidamento in esame, secondo cui alcune versioni di files create dal legale rappresentante della *omissis* sarebbero state modificate/rielaborate dall'architetto *omissis*, evidenziando al contempo che non è possibile risalire al contenuto originario del file creato dalla società *omissis* e alle successive modifiche introdotte, che tale documentazione risale al periodo novembre 2021-marzo 2022 e non è possibile precisare con maggior dettaglio le attività svolte dall'arch. *omissis* e dagli altri dipendenti/responsabili coinvolti nella predisposizione della documentazione a base di gara.

L'Autorità osserva che la documentazione fornita dal Comune in relazione all'intero appalto conferma quanto dichiarato da tutte le parti in sede di audizione, ossia che, fino alla data in cui ha prestato servizio l'arch. *omissis* ferla, non risultano intervenute variazioni dell'incarico affidato alla *omissis*. La prima richiesta di variazione documentata pervenuta dalla *omissis* è del 24.03.2023, a cui risulta aver fatto seguito l'accettazione del 21.04.2023 a firma del RUP del comune.

2. Deduzioni, istanze e conclusioni formulate dal diretto interessato arch. omissis

Nella memoria trasmessa in data 02.04.2025 dal proprio legale di fiducia avv. *omissis*, a seguito di comunicazione di avvio del procedimento dell'Anac, è stata evidenziata la buona fede dell'ex dipendente e la sua mancata conoscenza del divieto imposto dall'art. 53 comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, informando altresì l'Anac dell'avvenuta stipula, tra l'ex dipendente e la società *omissis*, di "un accordo al fine di chiarire e risolvere i rapporti giuridici sorti tra gli stessi".

E' stata inoltre comunicata l'avvenuta restituzione, da parte dell'ex dipendente, di tutte le somme ricevute dal *omissis omissis* srl in forza degli incarichi ricevuti, consensualmente ritenuti privi di ogni effetto giuridico, con effetto retroattivo *ex tunc*, evidenziando come l'architetto abbia " *adottato, quale spontaneo rimedio di fatto, quanto previsto sotto il profilo sanzionatorio per la violazione più grave.*" A tale comportamento si deve poi aggiungere lo spontaneo versamento nelle casse del comune di *omissis*, da parte di *omissis*, delle somme (restituite da *omissis*).

E' stato altresì precisato che gli incarichi ricevuti dall'ex dipendente non riguardavano attività da svolgersi nell'area di competenza del comune di *omissis*.

Infine, è stato rappresentato che l'architetto *omissis*, dopo tale spiacevole errore, ha cessato completamente la sua attività, non accettando ulteriori incarichi di alcuna natura, chiudendo definitivamente anche la propria posizione IVA.

Ciò posto, è stata chiesta l'archiviazione del procedimento avviato dall'Autorità, per assenza dell'elemento psicologico della volontà di violare la norma in esame, adducendo, a discolpa dell'interessato, anche la mancata sottoscrizione della dichiarazione del divieto di *pantouflage* nei confronti del comune di *omissis*, con la relativa modulistica.

Le medesime considerazioni sopra riportate sono state esposte anche durante l'audizione del 13.05.2025, nel corso della quale, su richiesta dell'Autorità, l'architetto ha sinteticamente comunicato le attività svolte per conto del Comune di *omissis* in qualità di DEC del contratto, nonché quelle svolte, dopo la data di pensionamento, per conto della società *omissis*.

Con riferimento all'impegno temporale previsto dai contratti stipulati con la *omissis* post pensionamento, il diretto interessato ha precisato che, sebbene i contratti formalmente siano stati stipulati abbracciando l'intero arco temporale della prestazione dovuta da *omissis* alle amministrazioni interessate, l'attività da lui svolta in adempimento dei suddetti contratti è commisurabile a poche giornate lavorative e non ha presentato le caratteristiche della stabilità e della continuità.

In merito a tali attività l'architetto, mantenendo l'impegno assunto in sede di audizione, ha avuto cura di trasmettere all'Autorità, con note del 03.06.2025, la documentazione in proprio possesso (appunti, schedulazione attività) attestante le attività svolte, su incarico di *omissis*, a favore dei comuni di *omissis*, *omissis* e *omissis*, che appaiono effettivamente essere state svolte per poche giornate lavorative.

Nella memoria difensiva trasmessa in data 02.07.2025 dal proprio legale di fiducia avv. *omissis*, a seguito di richiesta dell'Autorità del 24.06.2025, viene preliminarmente evidenziato che la procedura in questione è un affidamento tramite trattativa diretta, precisando che: si tratta di una procedura semplificata che consente di negoziare direttamente con un unico operatore economico; la stazione appaltante ha definito l'oggetto del contratto e il suo importo e ha scelto l'operatore economico, evidenziando che trattasi di scelta di competenza del RUP; la trattativa economica non ha mai visto la partecipazione dell'arch. *omissis*.

Passando al merito di quanto sostenuto dal Comune di *omissis* con riferimento ad alcune versioni di files create dal legale rappresentante della *omissis* e modificate/rielaborate dall'architetto, viene rimarcata l'assenza di potere decisionale dell'ex dipendente, evidenziando che " *i files su cui ha lavorato (l'architetto) riguardano*



esclusivamente elaborazioni tecniche e non incidono sui costi del servizio, non favoriscono in alcun modo omissis s.r.l., né tanto meno incidono sull'affidamento del servizio stesso."

3. *Deduzioni, istanze e conclusioni formulate dalla società omissis*

Con nota del 28.04.2025 la società *omissis* srl, anche a seguito dell'accesso agli atti effettuato in relazione alla segnalazione inviata all'Anac dal comune di *omissis*, ha riscontrato la comunicazione di avvio del procedimento dell'Autorità per il tramite dello studio legale *omissis*, comunicando di aver già fornito osservazioni e precisazioni al comune in merito alla vicenda, evidenziando l'assoluta buona fede della società e chiedendo un'audizione personale dinanzi all'Ufficio procedente.

E' stata altresì comunicata l'avvenuta stipula di un negozio di accertamento tra la società e l'interessato, volto a dichiarare nulli e privi di efficacia i contratti professionali posti in essere, con conseguente restituzione alla società, da parte dell'architetto, delle somme ricevute da *omissis* per gli incarichi ricevuti, a cui ha fatto poi seguito lo spontaneo versamento delle predette somme da parte della *omissis* presso la tesoreria del comune di *omissis*.

E' stato inoltre evidenziato che l'arch. *omissis*, nell'ambito dell'affidamento ricevuto dalla *omissis* da parte del comune, avrebbe svolto il ruolo di Direttore dell'Esecuzione del contratto, che non ha comportato l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali, in quanto si sarebbe limitato ad un'attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto.

In merito viene rimarcato che la stessa Autorità ha chiarito che il potere autoritativo e negoziale, per essere ritenuto rilevante ai fini del divieto in esame, deve essere esercitato, per conto dell'amministrazione, in modo concreto ed effettivo, cioè *"in maniera non astratta e formalistica ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica"*.

Sulla base della suddetta considerazione, la *omissis* ha evidenziato di non aver ricevuto alcun provvedimento favorevole, né di aver beneficiato in modo diretto o indiretto delle decisioni adottate dall'ex dipendente pubblico durante il suo incarico di DEC, tenuto conto che l'arch. *omissis* ha soltanto disposto la consegna del servizio e attestato la completezza degli elaborati trasmessi dalla società, ai fini della successiva attestazione di conformità rilasciata dal RUP, che ha validato gli stessi elaborati.

La *omissis* ha concluso quindi che è soltanto il ruolo di RUP ad implicare l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, in quanto lo stesso adotta atti che incidono in modo significativo sulle varie fasi delle procedure di gara.

Con riferimento alla natura dell'attività svolta dall'architetto per la *omissis* a seguito dei contratti professionali stipulati nel 2023, la società ha dichiarato che trattasi di collaborazione professionale priva dei requisiti di stabilità e continuità, a cui fanno riferimento le Linee Guida n. 1 dell'Anac in materia di pantouflage.

La *omissis* ha inoltre elencato e documentato i rapporti professionali intercorsi con l'arch. *omissis* nel 2023, precisando che sono stati stipulati con durata temporale pari all'impegno assunto dalla società con la p.a. di riferimento, ma l'apporto dell'ex dipendente è stato occasionale e non continuativo, quantificabile in poche giornate lavorative.

Infine, la *omissis* ha invocato la propria buona fede e l'inconsapevolezza della possibile violazione del quadro normativo vigente.

A riprova di ciò, la *omissis* ha addotto l'avvenuta pubblicizzazione e la trasparenza con cui ha coinvolto l'arch. *omissis* nelle commesse pubbliche, evidenziando altresì l'avvenuta interruzione cautelativa di ogni rapporto professionale con il soggetto interessato, impegnandosi e non erogare ulteriori compensi e a restituire i compensi percepiti dall'arch. *omissis* e comunicando la modifica in corso delle proprie procedure interne, inerenti l'affidamento di incarichi professionali, al fine di acquisire una apposita dichiarazione del terzo professionista in ordine al rispetto del suddetto art. 53, comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001.

Con nota del 02.07.2025 la società *omissis* srl ha riscontrato la richiesta di informazioni dell'Autorità datata 24.06.2025 relativa alle attività svolte nella fase propedeutica all'affidamento, puntualizzando in primo luogo che la procedura in esame consiste in un affidamento diretto, richiamandone la definizione fornita dall'art. 3, comma 1, lett. d) dell'allegato I.1 del D.lgs. 36/2023.

Entrando poi nel merito di quanto sostenuto dal Comune di *omissis* con riferimento ad alcune versioni di files create dal legale rappresentante della *omissis* e modificate/rielaborate dall'architetto, vengono ricostruite le modifiche apportate al documento denominato "Capitolato speciale descrittivo e prestazionale", precisando che tale documento originariamente creato da altro componente della struttura amministrativa del comune di *omissis* che si occupava dell'affidamento diretto in esame, risultava trasmesso alla *omissis* da parte dell'arch. *omissis*, con richiesta di apportare osservazioni e proposte migliorative, rinominando il file con la dicitura indicata.

Peraltro, da un confronto fra i due files, rispettivamente ante e post modifiche, sarebbe emerso che le modifiche apportate dalla società *omissis* riguarderebbero:

- correzioni terminologiche e di alcuni riferimenti normativi;
- inserimento di tre nuovi obiettivi specifici;
- riduzione dei tempi di esecuzione contrattuali da 540 a 480 giorni;
- aggiornamento dell'importo inserendo quello comunicato telefonicamente dalla struttura amministrativa, coincidente con le somme stanziare sin dall'origine dal Comune per l'affidamento del servizio.

Quindi, alla luce di quanto rappresentato e sopra sinteticamente riportato, la *omissis* ha evidenziato che gli interventi compiuti sul documento rientrano nell'ambito di una fisiologica interlocuzione, che caratterizza le trattative prodromiche all'affidamento diretto tra ente e operatore economico, concludendo che il contenuto del capitolato ha avuto origine interna all'amministrazione e che il ruolo di *omissis* è stato limitato ad osservazioni marginali e migliorative.

Valutazioni dell'Autorità

Rappresentate le argomentazioni a difesa delle parti e preso atto di quanto chiarito dalle stesse a seguito delle ulteriori richieste istruttorie presentate dall'Autorità in sede di audizione, occorre valutare se l'assunzione degli incarichi di consulenza presso la *omissis* da parte dell'interessato abbia dato luogo alla violazione del divieto di *pantouflage*.

Alla luce di ciò, è necessario verificare che:



- a) l'ente e l'incarico di provenienza rientrino nel perimetro soggettivo di applicazione della richiamata disposizione;
- b) il soggetto abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali in rappresentanza della pubblica amministrazione di provenienza, negli ultimi tre anni di servizio antecedenti la cessazione, a favore del soggetto privato presso il quale ha assunto servizio;
- c) la natura giuridica degli incarichi assunti nel corso del 2023 presso il privato – società *omissis* – sia configurabile quale “svolgimento di attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri”.

a) Ente e incarico in provenienza

L'Arch. *omissis*, dipendente di ruolo presso l'ACER *omissis*, sin dal 2003 e fino alla data di pensionamento avvenuta il 31.12.2022 ha prestato servizio, tramite l'istituto del comando, presso il Comune di *omissis*.

Tale circostanza induce a ritenere sussistente il requisito di provenienza, peraltro non oggetto di contestazioni di parte, in quanto la prestazione del servizio presso il Comune di *omissis* per il tramite dell'istituto del comando non fa venire meno l'operatività del divieto di *pantouflage*.

Come noto, infatti, l'istituto del comando implica che un dipendente, titolare di un posto di ruolo presso una pubblica amministrazione, presti servizio presso una differente amministrazione o diverso ente pubblico per esigenze esclusive delle organizzazioni di destinazione, determinandosi una dissociazione fra titolarità del rapporto d'ufficio, che resta immutata, ed esercizio dei poteri di gestione, cui consegue una modifica del c.d. “rapporto di servizio”, in quanto il dipendente è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale sia sotto quello gerarchico e disciplinare, nell'amministrazione di destinazione, a favore della quale egli presta esclusivamente la sua opera (cfr. ordinanza della Corte di Cassazione, 15 gennaio 2024, n. 1471).

Ai fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage*, si ritiene che rientri nell'ambito di applicazione soggettivo colui che presti servizio presso una pubblica amministrazione, seppur in comando, in quanto in essa strutturalmente inserito, con conseguente esercizio di poteri per conto della stessa. Risulta, dunque, pienamente operante la ratio del divieto di *pantouflage*. Diversamente opinando, tali soggetti risulterebbero del tutto esenti dall'applicazione della disciplina, in quanto per conto dell'amministrazione di provenienza, non rivestendo alcun ruolo, non eserciterebbero poteri autoritativi o negoziali.

b) Esercizio di poteri autoritativi o negoziali

In merito al secondo requisito richiesto dalla norma, alla luce di quanto dichiarato e dedotto dalle parti e dall'analisi di tutta la documentazione trasmessa dalle stesse con riferimento all'affidamento del servizio da parte del Comune a favore della *omissis*, è emerso che:

- trattasi di un appalto di servizio affidato tramite procedura di affidamento diretto con determinazione dirigenziale n. *omissis* del 29.06.2022 del RUP e Dirigente del Servizio Mobilità e Viabilità del Comune di *omissis*, ing. *omissis*;
- il diretto interessato, arch. *omissis*, avrebbe trasmesso via mail in data 25.01.2022 una bozza del “Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale” contenente la dicitura “Rev. 01” alla società *omissis*, chiedendo di apportare osservazioni e proposte migliorative, rinominando il file con la dicitura “Rev. 02”.

- Non risulta alcuna documentazione da cui emerga l'attribuzione all'arch. *omissis* di un ruolo specifico e decisionale con riferimento alla procedura di cui trattasi;
- il diretto interessato, arch. *omissis* risulta nominato quale DEC con provvedimento dirigenziale n. 3935 del 07.07.2022 e quindi ha svolto tale ruolo per meno di 6 mesi, fino al 31.12.2022, data di pensionamento;
 - le attività svolte in qualità di DEC per conto dell'amministrazione di provenienza precisamente risultano essere state:
 - in data 22.07.2022 consegna del servizio alla società aggiudicataria *omissis* e avvio all'esecuzione del contratto, tramite verbale di consegna vistato anche dal RUP;
 - in data 22.08.2022 comunicazione al RUP dell'avvio dell'esecuzione del contratto con conseguente possibilità di procedere alla liquidazione dell'anticipazione del prezzo;
 - in data 23.12.2022 validazione dei documenti inviati dalla società.

Ciò posto, si ritiene di poter valutare positivamente - per le ragioni che seguono - le considerazioni di parte, laddove hanno evidenziato che l'attività svolta dall'arch. *omissis* per conto del Comune di *omissis*, in relazione all'affidamento del servizio in esame, *per pochi mesi e nella fase iniziale del contratto* stipulato fra il Comune e la *omissis*, peraltro in assenza di variazioni contrattuali, non appare espressione di poteri autoritativi e/o negoziali, di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001.

Con riferimento alla partecipazione dell'ex dipendente allo svolgimento di attività prodromiche all'affidamento, l'Autorità prende atto che il Comune non dispone di elementi documentali utili a dimostrare le attività svolte dall'ex dipendente nella fase precedente all'affidamento in esame, limitandosi a rappresentare l'esistenza di bozze di documenti su cui l'arch. *omissis* sembrerebbe aver apportato alcune modifiche, senza tuttavia essere in grado di ricostruire i contenuti di tali modifiche, anche in virtù dell'assenza di un atto ufficiale di attribuzione, all'ex dipendente, da parte del Comune, di eventuali specifiche attività nella fase propedeutica all'affidamento.

In merito si ricorda infatti che il Comune ha attribuito il ruolo di DEC all'arch. *omissis* in data 07.07.2022, laddove la documentazione pre-affidamento risulta relativa al periodo novembre 2021-marzo 2022 (cfr. dichiarazioni del RUP dell'affidamento, così come riportate dal Comune di *omissis* nella nota del 02.07.2025).

Pertanto, in base agli atti e alla documentazione fornita, si deve rilevare l'assenza di documentazione o di un atto di incarico, da cui emerga l'attribuzione all'arch. *omissis* di un ruolo specifico, con connotazioni negoziali e/o decisionali, in relazione alla procedura di cui trattasi.

In base a quanto documentato, infatti, l'arch. *omissis* appare meramente autore della mail di trasmissione della bozza di "Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale" a cui la *omissis* ha apportato, così come richiesto dal Comune, alcune modifiche e proposte migliorative, in adempimento della procedura di affidamento diretto di cui trattasi che, per sua natura, comporta un rapporto di collaborazione tra stazione appaltante e affidatario.

Ciò posto, la suddetta mera attività di trasmissione di una mail da parte dell'ex dipendente non appare indicativa di esercizio di poteri autoritativi e/o negoziali da parte di un dipendente, posto che:



- risulta assente qualunque documento di attribuzione di potere decisionale e/o negoziale all'ex dipendente;
- la trasmissione via mail di bozze non può di per sé qualificarsi quale atto endoprocedimentale né quale atto idoneo a incidere in via vincolante al contenuto finale dell'atto;
- la firma sugli atti ufficiali di affidamento apparrebbe apposta dal dirigente competente, RUP dell'affidamento in argomento.

Inoltre l'Autorità, se da un lato ritiene di non condividere la posizione della *omissis* sulla riconducibilità in astratto dei soli poteri del RUP alla categoria dei poteri autoritativi e negoziali, dall'altro, in linea con le indicazioni fornite nelle Linee Guida Pantouflage secondo cui *"la ratio della norma è volta ad attribuire rilievo a tutte quelle situazioni in cui il potere autoritativo e negoziale viene esercitato per conto dell'amministrazione nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio in modo "concreto ed effettivo" cioè, in maniera non astratta e formalistica ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica"*, reputa però necessario seguire un approccio casistico, effettuando una valutazione puntuale delle attività svolte in concreto dai dipendenti, al fine di appurare l'avvenuto esercizio di poteri autoritativi/negoziali per conto della p.a. di provenienza, nei confronti del privato in destinazione, andando al di là del semplice *nomen iuris* attribuito al ruolo svolto.

Infatti, l'Autorità si è già espressa in passato in merito alle funzioni del DEC e della loro rilevanza nell'ambito dei procedimenti di adozione di atti negoziali ai fini dell'applicazione del divieto di pantouflage (cfr. delibera Anac n. 1114/2020). Fermo restando in generale quanto già sostenuto dall'Autorità in quella sede, occorre, come già anticipato, procedere all'analisi dettagliata – caso per caso – delle attività svolte dall'interessato.

Scendendo dunque nel dettaglio delle singole attività svolte dall'interessato in qualità di DEC, a partire dalla sua nomina in data 07.07.2022, si osserva che l'arch. *omissis* ha sottoscritto il verbale di consegna a cui risulta apposto anche il visto del RUP, in via di urgenza, ai sensi dell'art. 19 comma 3 del DM 49/2018. Tale norma prevede che *"3. Quando nei casi previsti dall'articolo 32, comma 8, del codice, il direttore dell'esecuzione ordina l'avvio dell'esecuzione del contratto in via di urgenza, indica nel verbale di consegna le prestazioni che l'esecutore deve immediatamente eseguire."*

Appare quindi opportuno approfondire la natura del verbale di consegna in via di urgenza che, nel contesto di contratti di appalto, ha natura di atto pubblico e svolge una funzione ricognitiva dello status quo al momento della consegna, contenendo altresì le prestazioni che devono essere immediatamente eseguite.

Il verbale di consegna si configura come un documento che sancisce l'inizio ufficiale delle operazioni di esecuzione di un'opera o di un servizio ed è utilizzato per formalizzare il trasferimento delle responsabilità operative dall'ente o dal committente all'impresa appaltatrice, chiarendo aspetti come il cronoprogramma, i vincoli contrattuali e le modalità di esecuzione.

Si tratta quindi indubbiamente di un atto endoprocedimentale, in quanto fa parte di un procedimento amministrativo e non è autonomamente impugnabile; va a questo punto valutato se possa essere considerato espressione di poteri autoritativi e negoziali di cui all'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001.

In base all'interpretazione fornita dall'Autorità nelle Linee Guida n. 1 in materia di *pantouflage*, sono stati ritenuti espressione di poteri autoritativi e negoziali anche gli atti endoprocedimentali obbligatori (ad esempio:

pareri, perizie, certificazioni), la cui adozione è tale da incidere in maniera significativa sul contenuto della decisione oggetto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto da altri.

Ciò posto, nel caso specifico in esame, l'Autorità ritiene che il verbale di consegna del servizio del 22.07.2022, quale atto endoprocedimentale, non appare tale da incidere in concreto sul contenuto della decisione oggetto del procedimento finale, in quanto meramente ricognitivo della situazione al momento della consegna e contenente le prestazioni da svolgere, nel termine di 360 gg, indicate come di seguito riportato:

- programmazione delle attività di redazione di Piani Particolareggiati;
- redazione del crono-programma;
- avvio delle attività di redazione del quadro conoscitivo.

La mera indicazione delle prestazioni da eseguire e l'indicazione del termine da rispettare non appare peraltro potersi qualificare come espressione di un potere negoziale o autoritativo, ovvero tale da incidere in maniera significativa sul contenuto del provvedimento finale di competenza del RUP.

Si deve inoltre evidenziare che il suddetto verbale riporta, oltre che la firma del DEC, anche il visto del RUP, ossia del dirigente dell'Ufficio comunale competente: tale circostanza consente di avvalorare la tesi in base alla quale i poteri autoritativi e negoziali appaiono di fatto essere stati esercitati dal RUP.

Al verbale di consegna ha fatto poi seguito, in data 21.12.2022, l'invio da parte della *omissis* della documentazione relativa al quadro conoscitivo, validata dal DEC tramite nota indirizzata anche al RUP a distanza di due giorni, in data 23.12.2022. In merito si precisa che l'atto di validazione attesta la mera conformità e la completezza del quadro conoscitivo rispetto ai requisiti contrattuali e normativi.

Nel caso specifico in esame, quindi, alla luce delle deduzioni effettuate dalla *omissis* e dall'arch. *omissis* e della documentazione probatoria fornita, l'Autorità ritiene che le attività in concreto svolte dall'ex dipendente in qualità di DEC, dalla data del 07.07.2022 di efficacia del suo incarico fino al 31.12.2022, non appaiono configurarsi quali esercizio di poteri autoritativi e negoziali per conto della p.a. di provenienza, in quanto non sembrano aver inciso direttamente e in maniera effettiva sulla posizione giuridica della società *omissis*, tenuto conto che avrebbero semplicemente consentito l'avvio dell'esecuzione del contratto di appalto e la validazione dei documenti consegnati dalla società, in relazione al quale è il RUP ad apparire come colui che di fatto ha esercitato i poteri autoritativi e negoziali (es. attestazione di conformità, liquidazione dei pagamenti).

Quanto agli atti endoprocedimentali, in generale, si osserva che appaiono riconducibili alla nozione di "esercizio di poteri autoritativi e negoziali" gli atti preparatori del negozio o provvedimento amministrativo, nel caso in cui gli stessi siano idonei a determinare unilateralmente e quindi potestativamente il contenuto di questi ultimi. E' il caso ad esempio dei c.d. pareri vincolanti che, nel procedimento amministrativo, sono idonei a predeterminare il contenuto del provvedimento finale assunto da un altro organo, o di quegli atti privatistici che la legge configura come segmenti necessari alla adozione di un atto negoziale produttivo di effetti per il privato, come ad esempio il collaudo finale.

Con riferimento al caso di specie, invece, gli atti endoprocedimentali compiuti dal DEC non sono tali da predeterminare il contenuto del provvedimento finale e, quindi, appaiono privi di una intrinseca efficacia giuridica nei confronti del privato.



A ciò si aggiunge la circostanza che l'arch. *omissis* ha svolto il ruolo di DEC solo nella fase iniziale dell'affidamento per circa 6 mesi, in cui non sono intervenute variazioni e che le sue attività hanno abbracciato un arco di tempo molto limitato, di pochi mesi, dalla data del 07.07.2022 di efficacia del suo incarico fino al 31.12.2022, data del suo pensionamento.

Ciò posto, in attuazione di un approccio casistico, si ritiene di affermare che, nella specifica situazione in esame, le attività in concreto svolte dall'ex dipendente in qualità di DEC, dalla data del 07.07.2022 di efficacia del suo incarico fino al 31.12.2022, non appaiono configurarsi quali esercizio di poteri autoritativi e negoziali per conto della p.a. di provenienza, in quanto non sembrano aver inciso direttamente e in maniera effettiva sulla posizione giuridica della società *omissis*.

In base a tutto quanto rilevato e sopra riportato, in relazione al caso di specie non appaiono sussistere gli elementi costitutivi della violazione del divieto di *pantouflage*, con particolare riferimento all'esercizio di poteri autoritativi e negoziali.

c) Natura giuridica degli incarichi assunti nel corso del 2023 presso il privato

Tenuto conto della ritenuta assenza di poteri autoritativi e negoziali esercitati dall'ex dipendente per conto della pubblica amministrazione, come sopra argomentato, per la ragione più liquida appare superfluo approfondire la natura giuridica degli incarichi assunti nel corso del 2023 presso il privato, al fine di valutarne la riconducibilità alla nozione di "*svolgimento di attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri*".

Tutto ciò ritenuto e considerato

DELIBERA

l'archiviazione del procedimento ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. a), del Regolamento di vigilanza in materia di *pantouflage*.

Dispone di comunicare la presente delibera ai soggetti interessati al presente procedimento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 luglio 2025

Il Segretario

Atto firmato digitalmente