AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA N. 200 del 14 maggio 2025

Oggetto

Richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di OMISSIS in merito ad un'ipotesi di inconferibilità ex art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 39/2013 (prot. ANAC n. 25159 del 17.02.2025 e integrazione prot. ANAC n. 32258 del 28.02.2025)

Riferimenti normativi

articolo 4 d.lgs. n. 39/2013; art. 21, comma 2, lett. a), l. n. 21/2024

Parole chiave

Anticorruzione – Inconferibilità – Incarico in provenienza di supporto al RUP – Incarico in destinazione di RUP del medesimo comune – Sussiste – Esimente

Visti

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità «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»;

l'articolo 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;

il Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al di fuori dei casi di cui all'art. 220, comma 1 del decreto stesso - approvato con delibera del Consiglio n. 297 del 17 giugno 2024 e pubblicato in G.U. n. 156 del 5 luglio 2024;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 14 maggio 2025

Considerato in fatto

Con nota prot. ANAC n. 25159 del 17.02.2025, il Sindaco del Comune di OMISSIS ha chiesto a questa Autorità di fornire un parere in merito ad un'ipotesi di inconferibilità ex art. 4, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 39/2013.

Nel dettaglio, è stato rappresentato quanto segue:

- Il Comune di OMISSIS (1.843 abitanti) presenta una dotazione organica di un solo dipendente, che a giugno 2025 andrà in pensione, che è Responsabile del Settore Tecnico
- Nel corso degli anni, per sopperire alla mancanza di personale, sono stati affidati degli incarichi a tecnici esterni per ausilio all'Ufficio. In particolare, è stato conferito l'incarico di supporto per le rendicontazioni dei finanziamenti comunitari, nazionali e regionali, ad un tecnico che svolge tale servizio recandosi in giorni stabiliti presso gli uffici comunali. Tale tecnico non ha avuto contatti con cittadini e ditte, ma solo occasionalmente si è occupato della redazione di certificati di destinazione urbanistica.

Dovendo l'ente espletare una procedura per l'assunzione di un nuovo tecnico ex art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, il Sindaco ha chiesto di chiarire se il professionista che ha svolto il suddetto incarico di supporto alle rendicontazioni può partecipare alla selezione o se deve ritenersi integrata la fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4 comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013.

Con nota prot. ANAC n. 28509 del 21.02.2025, l'Autorità, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria, ha chiesto al Comune di fornire chiarimenti per inquadrare compiutamente la questione giuridica sottoposta, con particolare riferimento a:

a) tutti gli incarichi conferiti dal Comune al soggetto in esame, con indicazione dell'oggetto, della durata e dell'importo, eventualmente allegando anche i provvedimenti di nomina del soggetto in esame;
b) le attività che andrebbe a svolgere il soggetto nel caso di superamento della selezione.

Il Comune (nota prot. n. 32258 del 28.02.2025) ha riscontrato tale richiesta rappresentando quanto segue:

- gli incarichi affidati al professionista hanno specificamente come oggetto "attività di supporto al responsabile unico del procedimento del III settore servizi, territorio ed attività produttive"
- gli affidamenti sono stati conferiti come segue:
  • Agosto – dicembre 2024 per un importo di € 8.800,00
  • Gennaio – dicembre 2025 per un importo annuo di € 13.200,00;
- anche se nell'oggetto dell'affidamento si fa riferimento all'attività di supporto al Responsabile unico del procedimento del III settore e quindi a tutte le attività ricadenti sotto la responsabilità del Responsabile, il tecnico, come già specificato nella prima nota, si è occupato esclusivamente delle rendicontazioni dei finanziamenti comunitari, nazionali e regionali, si reca in giorni stabiliti presso gli uffici e non ha avuto contatti con cittadini e ditte, e solo occasionalmente si è dedicato alla redazione di certificati di destinazione urbanistica
- Ove risultasse vincitore della predetta selezione, il tecnico dovrebbe svolgere il ruolo di Responsabile del III Settore Servizi, Territorio ed Attività Produttive.

Considerato in diritto

La questione prospettata concerne l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, dell'incarico di Responsabile del III Settore Servizi, Territorio ed Attività Produttive del Comune di OMISSIS ex art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 al soggetto che abbia, nell'anno antecedente, esercitato attività di supporto al RUP presso il medesimo Comune.

In premessa deve sottolinearsi che in generale il d.lgs. n. 39/2023 non prevede alcuna situazione di inconferibilità/incompatibilità per la mera partecipazione ad una procedura di selezione. Invero, l'Autorità si è già espressa sul punto nella Delibera n. 1007 del 23 ottobre 2019, nella quale ha chiarito che "*il d.lgs. 39/2013*

non preclude che il soggetto partecipi alla selezione pubblica per un incarico dirigenziale, con conseguente eventuale incardinazione nei ruoli della p.a. che ha espletato il concorso, ma vieta che nel periodo di raffreddamento previsto (…), al dirigente possano essere attribuite le competenze dirigenziali come declinate nella definizione di cui all'art. 1, co. 2 lett. j)".

Dalle considerazioni che precedono deriva che nel caso di specie il soggetto può senz'altro partecipare alla selezione pubblica ex art. 110 TUEL indetta dal Comune per individuare e scegliere il Responsabile del III Settore Servizi, Territorio ed Attività Produttive del medesimo Comune. Ove questo risultasse vincitore del concorso, l'amministrazione valuterà – anche sulla base delle indicazioni già fornite da questa Autorità - se, in concreto, tale soggetto si trovi in una delle condizioni di inconferibilità o incompatibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013.

Con riferimento al "momento" in cui deve essere rilevata la causa di inconferibilità si rinvia anche alla FAQ in materia di anticorruzione (cfr. FAQ n. 9.3 al seguente link https://www.anticorruzione.it/en/-/faq-in-materia-di-anticorruzione) ove è stato appunto precisato che la sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità va rilevata nel momento del conferimento dell'incarico, allorché l'interessato è tenuto a presentare la dichiarazione di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 39 del 2013.

Fatta questa premessa, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, «*A coloro che, nell'anno precedente, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti: […] c) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento*».

Pertanto, è necessario verificare la sussistenza degli elementi costitutivi richiesti per la configurabilità della fattispecie di inconferibilità in questione, con particolare riguardo al:

1) REQUISITO IN PROVENIENZA: aver svolto attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione che conferisce l'incarico;
2) REQUISITO IN DESTINAZIONE: natura giuridica dell'incarico di tecnico ex art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 quale incarico dirigenziale esterno nelle PA.

Con riferimento al primo dei requisiti sopra elencati, occorre, innanzitutto, valutare l'attività svolta dal soggetto in esame.

Sul punto, l'istante ha fornito le seguenti precisazioni:

- Al professionista in esame sono stati affidati due incarichi che hanno avuto ad oggetto "*attività di supporto al responsabile unico del procedimento del III settore servizi, territorio ed attività produttive*". Nonostante ciò, il soggetto in concreto si è occupato esclusivamente delle rendicontazioni dei finanziamenti comunitari, nazionali e regionali e ha svolto (e svolge) il servizio recandosi in giorni stabiliti presso gli uffici - non avendo contatti con cittadini e ditte -

occupandosi solo occasionalmente della redazione di certificati di destinazione urbanistica

- I due affidamenti si riferiscono ai periodi agosto – dicembre 2024 (importo di € 8.800) e gennaio – dicembre 2025 (importo di € 13.200).

Nel dettaglio, dalle determine trasmesse è emerso che trattasi del "servizio di supporto al Responsabile Unico del Procedimento del III settore Servizi Ambiente, territorio ed Attività Produttive" per ogni procedimento amministrativo relativo all'edilizia privata e precisamente "*istruttoria per rilascio permessi di costruire, segnalazione certificata inizio attività (SCIA,CILA), calcolo oneri di urbanizzazione e costi di costruzione, istruttoria per segnalazione certificata agibilità (SCA), rilascio certificati di destinazione urbanistica, cambio destinazione d'uso, istruttoria e rilascio autorizzazione paesaggistica (PPTR), Istat rilevazioni statistiche, Agriturismo, Fida pascolo e richiesta certificazione antimafia, istruttoria e rilascio autorizzazioni acque reflue, toponomastica, certificati alloggiativi, vidimazione deposito frazionamenti, gestione stalli di sosta invalidi e passi carrabili, sopralluoghi vari, protezione civile e catasto incendi, rilascio tesserini venatori e tesserini raccolta funghi, cimitero (gestione liquidazione ditta appaltatrice, tumulazioni, estumulazioni, manutenzione mezzi, bolli e assicurazioni), determine varie del III^ settore, assistenza alla squadra di manutenzione, richiesta preventivi, richieste CIG e Durc, rilascio copie conformi, catalogazione documenti archivio, rapporti con il pubblico nei giorni di ricevimento e, in genere, tutta l'attività di supporto richiesta dal Responsabile di Settore per il corretto svolgimento dei propri compiti*".

Come già chiarito dall'Autorità (cfr. delibere ANAC nn. 630 del 15 settembre 2021, 326 del 13 luglio 2022, 207 del 13 marzo 2019, 161 del 30 marzo 2022 e 676 del 6 ottobre 2021), 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.

Infatti, alla luce della giurisprudenza amministrativa sul punto, si è 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.

Verificata, quindi, la sussistenza del requisito in provenienza richiesto dalla norma,

occorre ora chiarire la natura giuridica dell'incarico in destinazione di tecnico ex art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 e se questo è qualificabile come incarico dirigenziale esterno nelle PA.
Ai fini della riconducibilità di tale incarico in una delle categorie soggettive del d.lgs. 39/2013, si richiama l'art. 1, comma 2, lett. k), del medesimo decreto che definisce gli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni (esterni), facendo riferimento "all'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione".
Giova, inoltre, tenere conto di quanto affermato da questa Autorità nella delibera n. 1001 del 21 settembre 2016 e nella delibera n. 925 del 13 settembre 2017, nelle quali è stato evidenziato che *"Tutti gli incarichi dirigenziali interni ed esterni mediante i quali sia conferita la responsabilità di un servizio/ufficio, sono soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 39/2013".*
Nel caso di specie, il soggetto in esame, all'esito della selezione mediante procedura pubblica ex art. 110, comma 1, del TUEL, assumerebbe la funzione di Responsabile del III Settore Servizi, Territorio ed Attività Produttive, con conferimento delle funzioni dirigenziali individuate dall'art. 107 del medesimo testo unico.
Pertanto, tale incarico rientra nella definizione del richiamato art. 1, comma 2, lett. k), del d.lgs. n. 39/2013, atteso che comporta l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione attribuite al responsabile di quello specifico settore (Servizi, Territorio ed Attività Produttive).

Esimente di cui al nuovo comma 1-bis dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013
Preme ricordare che il legislatore ha previsto un'esimente nel nuovo comma 1-bis dell'art. 4, secondo cui *"Nelle ipotesi in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale abbia carattere occasionale o non esecutivo o di controllo, il comma 1 non si applica. In tale circostanza è richiesta l'adozione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse".*
Quanto al carattere occasionale, l'Autorità, già prima di tale modifica normativa, aveva avuto modo di precisare che l'ipotesi di inconferibilità in esame non operava in relazione agli incarichi in provenienza riconducibili alla categoria delle prestazioni lavorative di tipo occasionale, prive del carattere della stabilità e della continuità dell'attività professionale (cfr. Delibera n. 634 del 15.09.2021 e Orientamento n. 99 del 2014), nuovo è invece il riferimento agli incarichi con carattere non esecutivo o di controllo.
Prima di passare all'esame del caso specifico prospettato nella richiesta di parere, preme rappresentare la metodologia di analisi seguita.
Invero, tenuto conto che il comma 1 bis ha introdotto delle cause di esclusione/esimenti si ritiene necessario che l'interprete valuti la sussistenza in positivo di **almeno** una delle esimenti previste dal comma 1-bis, considerandole quali tre ipotesi distinte.

Dunque, l'Autorità ritiene che il comma 1-bis trovi applicazione (e pertanto l'incarico sia conferibile) nel caso in cui si verifichi almeno una delle ipotesi previste dal citato comma, ossia:

- Attività occasionale
- Attività con carattere non esecutivo
- Attività con carattere di controllo.

Quanto al carattere "non esecutivo o di controllo", si ritiene che la negazione "non" sia da intendersi riferita soltanto al primo aggettivo ("non esecutivo") e non anche al secondo ("di controllo"), in linea con il tenore letterale della disposizione, che parla espressamente di "carattere non esecutivo o di controllo" (interpretazione letterale).

Il dossier del Servizio studi di Camera Senato-AS 674-A, che, per escludere l'inconferibilità, fa riferimento al concetto di "scarsa rilevanza" dell'attività svolta, fa ritenere più ragionevole pensare che il legislatore abbia voluto escludere la fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4 per quelle "attività non rilevanti", declinate espressamente come attività non esecutive o di "mero" controllo (interpretazione logica).

Alla luce di ciò, si esamina di seguito il caso specifico prospettato nella richiesta di parere per verificare se possa trovare applicazione l'esimente di cui al comma 1-bis.

In primo luogo, l'occasionalità non sembra sussistere nel caso in esame in quanto al professionista sono stati affidati due incarichi, senza dubbio continuativi e uno dei quali peraltro ancora in corso (con scadenza dicembre 2025), che coprono un periodo totale di quasi un anno e mezzo e con un compenso complessivo di circa 20.000 euro, corrisposto dallo stesso comune che intende conferisce il nuovo incarico.

Ciò risulta anche in linea con la riduzione del periodo di raffreddamento prevista dalla disposizione in esame (ora solo di un anno).

Esclusa l'occasionalità, occorre adesso valutare se l'attività professionale svolta dal soggetto sia una attività esecutiva.

Sul punto, si rappresenta sin da subito che neppure per tale aspetto sembra trovare applicazione l'esimente in esame.

Invero, l'attività svolta dal soggetto sembra presentare carattere esecutivo in quanto trattasi di tutta l'attività di supporto al RUP, che appare una vera e propria attività di esecuzione e attuazione delle scelte politico/istituzionali dell'ente.

Dagli atti trasmessi, è emerso infatti che il soggetto, su richiesta del RUP, fornisce supporto per il corretto svolgimento di tutti i compiti ad esso affidati, ivi compreso quello di responsabile del III settore Servizi Ambiente, territorio ed Attività Produttive del Comune.

Quanto all'ultima delle ipotesi previste dal comma 1-bis, occorre valutare se l'attività svolta dal soggetto in esame sia "di controllo".

Anche in tal caso, l'esimente si ritiene esclusa in quanto, dagli atti trasmessi è emerso che il soggetto non ha svolto un'attività di controllo - intesa come un'attività di vigilanza, monitoraggio e verifica delle attività, della gestione e delle finanze - ma ha supportato il RUP per ogni procedimento amministrativo relativo all'edilizia privata, prevalentemente dedicandosi alla redazione di certificati di destinazione urbanistica.

In conclusione, risulta inconferibile ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 l'incarico di Responsabile del III Settore Servizi, Territorio ed Attività Produttive del Comune al soggetto che abbia, nell'anno antecedente, esercitato attività di supporto al RUP presso il medesimo Comune.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- Che il d.lgs. n. 39/2023 non prevede alcuna situazione di inconferibilità/incompatibilità per la mera partecipazione ad una procedura di selezione, ma "*vieta che nel periodo di raffreddamento previsto (…), al dirigente possano essere attribuite le competenze dirigenziali come declinate nella definizione di cui all'art. 1, co. 2 lett. j)*". Pertanto, nel caso di specie il soggetto può senz'altro partecipare alla selezione pubblica ex art. 110 TUEL indetta dal Comune e, ove questo risultasse vincitore del concorso, l'amministrazione valuterà – anche sulla base delle indicazioni già fornite da questa Autorità - se, in concreto, tale soggetto si trovi in una delle condizioni di inconferibilità o incompatibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013;
- Che la sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità va rilevata nel momento del conferimento dell'incarico, allorché l'interessato è tenuto a presentare la dichiarazione di cui all'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 39/2013;
- Che, fermo restando quanto sopra, risulta inconferibile, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, l'incarico di Responsabile del III Settore Servizi, Territorio ed Attività Produttive del Comune al soggetto che abbia, nell'anno antecedente, esercitato attività di supporto al RUP presso il medesimo Comune, non risultando neppure integrata nessuna delle tre esimenti previste dal comma 1-bis;
- di trasmettere la presente delibera al Sindaco del Comune di OMISSIS;
- di pubblicare la presente delibera in versione anonimizzata sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 maggio 2025

Il Segretario verbalizzante Valentina Angelucci

Firmato digitalmente