



Anno 2024
Tit. I
Cl. 8
Fasc. 2024-I/8.26
N. Allegati 5
Rif. //
✉ e-mail

Ai Direttori di Dipartimento
Ai Dirigenti
Ai Responsabili di Servizi/Uffici
Ai Segretari amministrativi

e p.c.

Alla Rettrice
Al Direttore Generale

Oggetto: Indicazioni in materia del c.d. divieto di pantouflage (ex art. 53, comma 16-ter, D.lgs. 165/2001 e art. 21 D.lgs. n. 39/2013)

L'art. 1, co. 42, lett. l) della **legge 190/2012** “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” modificando il disposto dell'art. 53 del D.lgs. 165/2001, ha disciplinato l'ipotesi relativa alla cd. “incompatibilità successiva” (*pantouflage*)¹.

In particolare, il comma 16 ter dell'art.53 del **D.lgs. 165/2001**, dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi 3 anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei 3 anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Le prescrizioni in materia di *pantouflage* ineriscono alla fase successiva alla cessazione del rapporto di lavoro/consulenza con una pubblica amministrazione. Si tratta di un'ipotesi di incompatibilità successiva che si affianca e si aggiunge ai meccanismi di “inconferibilità”, ossia i divieti temporanei di accesso ad una carica o ad un incarico, e di “incompatibilità”, cioè il divieto di cumulo di più cariche o incarichi, previsti dal D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*”.

1 - I principi costituzionali alla base del *pantouflage* sono gli artt. 54, 97 e 98 della Costituzione della Repubblica Italiana. Le norme in tema di *pantouflage* nell'ordinamento italiano sono:

- Articolo 63 del D.P.R. n. 600/1973;
- Art. 49 del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43;
- L. n. 481/1985;
- Articolo 23-bis, co.1, del D.lgs. n. 165/2001;
- Articolo 53, co. 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001;
- Articolo 21 del d.lgs. n. 39/2013;
- Articolo 11, comma 3 bis, D.L. n. 77/2021;
- Articolo 1, comma 7-ter, D.L. n. 80/2021;
- Articolo 21, L. n. 21/2024.



Scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente pubblico, che, facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione, potrebbe precostituirsi situazioni vantaggiose, con la prospettiva di un incarico/rapporto di lavoro presso l'impresa o il soggetto privato con cui è entrato in contatto esercitando, per l'appunto, poteri autoritativi o negoziali. La *ratio* del divieto di *pantouflage* (*o revolving door*) riflette la volontà del legislatore di perseguire non solo i fenomeni corruttivi in senso stretto, ma più in generale i traffici di influenze che si estrinsecano in conflitti di interesse ad effetti differiti.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni sopra richiamate sono nulli ed ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti è fatto divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi 3 anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

ANAC, nel **Piano Nazionale Anticorruzione 2022** (approvato con Delibera 17 gennaio 2023, n. 7), ha fornito indicazioni applicative relative a misure di prevenzione e strumenti di accertamento di violazioni del divieto di *pantouflage* (Parte Generale – Il *Pantouflage*) specificando che aspetti sostanziali e procedurali della disciplina sarebbero stati oggetto di successive Linee Guida.

Nel 2024 ANAC ha predisposto una **bozza di Linee guida in tema di c.d. divieto di *pantouflage*** (ex art. 53, comma 16-ter, D.lgs. 165/2001) sottoponendole ad una pubblica consultazione, conclusasi il 10 maggio 2024. Esse forniscono indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori attinenti al divieto di *pantouflage*, oltre a orientare meglio le amministrazioni nell'individuazione di misure di prevenzione del *pantouflage*. Nelle more della adozione del testo definitivo delle Linee guida in oggetto, si richiama sin d'ora l'attenzione sui seguenti aspetti di particolare rilievo:

- a. **Ambito di applicazione:** la disciplina si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del D.lgs. 165/2001, intendendosi per tali non solo i dipendenti a tempo indeterminato, ma anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo, nonché i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del D.lgs. 39/2013.

Simmetricamente, il divieto, per il dipendente cessato dal servizio, di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Ai sensi dell'art. 21, comma 1 del D.lgs. 39/2013 sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al decreto in parola, 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.

Il divieto di *pantouflage* trova applicazione alle attività professionali svolte sia a titolo oneroso sia a titolo gratuito.

- b. **Esercizio di poteri autoritativi e negoziali:** i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che **esercitano concretamente ed effettivamente**², cioè, in maniera non astratta e formalistica ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica, i poteri accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente (es. i Dirigenti, i Direttori di Dipartimento, i Funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente). Nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi, sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere). Il divieto trova applicazione anche quando viene esercitata un'attività espressione di un potere autoritativo o negoziale in maniera occasionale. Sono riconducibili tra gli atti espressione dei poteri autoritativi e negoziali nello svolgimento della funzione pubblica quelli adottati dal Responsabile Unico del Progetto - RUP (art. 15 D.lgs. 36/2023), nelle diverse fasi del procedimento di gara, dalla predisposizione alla pubblicazione del bando di gara, dall'aggiudicazione dell'appalto alla fase di gestione del contratto.
- c. **Conseguenze/sanzioni:** le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* sono:
- nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti dai soggetti privati all'ex dipendente pubblico;
 - divieto per i soggetti privati che hanno concluso il contratto o conferito l'incarico, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni;
 - obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

Alla luce di quanto precisato nell'**Atto del Presidente ANAC 22 febbraio 2024** (Fasc. UVCAT 649/2023), si evidenzia che per "attività lavorativa o professionale in destinazione" si intende qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi:

- rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato
- incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

In particolare, è chiarito che: *"Sono esclusi dal pantouflage gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità. Invero, l'occasionalità dell'incarico fa venire meno anche il carattere di "attività professionale" richiesto dalla norma che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata. Peraltro, l'Autorità ha già avuto modo di chiarire che gli incarichi ricoperti presso gli organi di amministrazione siano da ricomprendere nell'ambito di applicazione del c.d. divieto di pantouflage in quanto organi a cui competono in generale le scelte gestionali dell'impresa e in quanto tali idonei a generare il rischio*

² A questo proposito si richiama la disamina nell'**Atto del Presidente ANAC 24 gennaio 2024** (Fasc. ANAC 6022/2023)

di cattura dell'interesse pubblico, rischio che il divieto in esame intende scongiurare. Invero, ai fini dell'applicazione del divieto di pantouflage, occorre considerare non solo le funzioni personalmente imputabili al soggetto preso a riferimento (nel caso di specie privo di deleghe gestionali), ma anche quelle dell'organo in cui è incardinato.

Alla luce di quanto sopraesposto, è possibile concludere che anche l'incarico di componente del Consiglio di Amministrazione di un ente privato destinatario dell'attività della PA rientra nell'ambito di applicazione del c.d. divieto di pantouflage quale incarico in destinazione e, ove sussistano tutti gli altri requisiti richiesti dalla disposizione in esame, troverà applicazione il predetto divieto”.

In considerazione di quanto esposto e affinché vengano recepite le disposizioni normative sul *pantouflage* negli atti e nei provvedimenti di rispettiva competenza da parte dei Responsabili di Ateneo, si forniscono le seguenti indicazioni:

- a) inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001.
Al momento della sottoscrizione del contratto (o di atto analogo) il soggetto affidatario dovrà rendere la dichiarazione di cui sopra, resa ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000, oppure nella forma di apposito articolo inserito nello schema di contratto.
- b) inserire nei contratti di assunzione del personale tecnico amministrativo e dirigenziale, anche a tempo determinato, e nei provvedimenti di assunzione del personale docente e ricercatore la clausola che preveda il divieto di prestare attività lavorativa per i tre anni successivi alla conclusione del rapporto, nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del soggetto;
- c) far sottoscrivere ai dipendenti, al momento della cessazione del contratto o dell'incarico, allo scopo di evitare contestazioni in merito alla conoscibilità della norma, una dichiarazione con cui si impegnano al rispetto del divieto di *pantouflage*;
- d) acquisire, da parte di soggetti che rivestono qualifiche potenzialmente idonee all'intestazione o all'esercizio di poteri autoritativi e negoziali la dichiarazione di impegno a rispettare il divieto di *pantouflage*;
- e) effettuare verifiche in via prioritaria nei confronti dell'ex dipendente che non abbia reso la dichiarazione d'impegno;
- f) effettuare verifiche d'ufficio che il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno;
- g) effettuare verifiche d'ufficio in caso di segnalazione/notizia circostanziata di violazione del divieto.

Con riferimento al punto **a)** si segnala che la modulistica relativa alle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, in costante aggiornamento, è disponibile in intranet nella [sezione strumenti > acquisti](#) e si fornisce in allegato facsimile di modulistica in riferimento ai punti **b)** e **c)**.



Si evidenzia come le indicazioni relative alle specifiche misure di prevenzione e relativi strumenti di accertamento di violazioni del divieto di *pantouflage* saranno integrate nel prossimo aggiornamento del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO 2025-2027).

Allegati:

- ALL_1_Linee Guida Pantouflage - Consultazione 9 aprile 2024
- ALL_2_PNA 2022 Delibera 17 gennaio 2023, n. 7 - Pantouflage_estratto
- ALL_3_Atto del Presidente ANAC 24 gennaio 2024
- ALL_4_fascimile1
- ALL_5_fascimile2

Varese, *data della firma digitale*

Il Responsabile per la prevenzione
della corruzione e per la trasparenza
Dott.ssa Alessandra Bezzi
Firmato Digitalmente

Responsabile del procedimento amministrativo (L. 241/1990): Dott.ssa Alessandra Bezzi
Tel. +39 0332 21 9500 – trasparenza@uninsubria.it



LINEE GUIDA N°

in tema di c.d. divieto di *pantouflage* – art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001

(adottate dall’Autorità con Delibera n.)

SOMMARIO

(adottate dall’Autorità con Delibera n.) 1

PREMESSA	5
1. Il <i>pantouflage</i> e le finalità delle Linee Guida	5
2. Quadro normativo di riferimento	7
PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE	10
3. Ambito soggettivo di applicazione	10
3.1 A quali pubbliche amministrazioni/enti si applica il divieto di <i>pantouflage</i>	10
3.1.1 Pubbliche amministrazioni ed enti in provenienza	10
3.1.2. A quali dipendenti pubblici si applica il divieto di <i>pantouflage</i>	11
3.2. Enti privati in destinazione	13
4. Ambito oggettivo di applicazione	14
4.1. I poteri autoritativi e negoziali	14
4.2. Nozione di attività lavorativa o professionale presso soggetti privati in destinazione	16
4.2.1. Applicabilità del divieto di <i>pantouflage</i> alle sole attività professionali svolte a titolo oneroso	18
4.3. Il periodo di raffreddamento	18
PARTE SECONDA - PROFILI SANZIONATORI	19
1. Nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto	19
2. Obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati	19
3. Il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni	20
3.1. Estensione soggettiva del divieto di contrattare	20
3.2. Estensione oggettiva del divieto di contrattare	22
3.3. <i>Dies a quo</i> del divieto di contrattare	24
3.4. Potere delle Stazioni Appaltanti di escludere gli operatori economici	24
3.5. L’elemento soggettivo dell’illecito	25
3.6. Graduazione della sanzione	26
4. Computo del periodo triennale di raffreddamento	26

Legenda

AAI	Autorità Amministrative Indipendenti
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
IVASS	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
ARAN	Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni
CONI	Comitato Olimpico Nazionale Italiano
Cass.	Corte di Cassazione
c.c.	codice civile
C.d.S	Consiglio di Stato
GA	Giudice Amministrativo
del.	Delibera
LLGG	Linee guida
MOG 231	Modello organizzativo previsto dal d.lgs.231/2001
O.E.	Operatore Economico
PIAO	Piano integrato di attività e organizzazione
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
ppaa	pubbliche amministrazioni
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Regolamento <i>pantouflage</i>	Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001 (da aggiornare eventualmente ad esito dell'adozione del nuovo regolamento)
S.A.	Stazione Appaltante

TUEL	Testo unico dei enti locali di cui al d.lgs. 267/2000
TUPI	Testo unico sul pubblico impiego di cui al d.lgs. 165/2001

Riferimenti normativi

d.lgs. n. 165/2001	Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rubricato “Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi” (TUPI)
l. n. 190/2012	Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”
d.lgs. n. 39/2013	Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012”

PREMESSA

1. Il *pantouflage* e le finalità delle Linee Guida

Tra le misure di prevenzione della corruzione, particolare rilievo assume il divieto di *pantouflage*. In particolare, tale misura agisce sulla fase successiva alla cessazione del rapporto di lavoro/consulenza con una pubblica amministrazione.

Si tratta di un'ipotesi di incompatibilità successiva che si affianca e si aggiunge ai meccanismi di "inconferibilità", ossia i divieti temporanei di accesso ad una carica o ad un incarico, e di "incompatibilità", ossia il divieto di cumulo di più cariche o incarichi, previsti dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*". Tali misure hanno il comune fine di neutralizzare possibili conflitti di interesse nello svolgimento delle funzioni e di incarichi attribuiti a un dipendente pubblico al fine di salvaguardare l'imparzialità dell'azione amministrativa.

La disciplina del *pantouflage* è contenuta agli artt. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 e 21 del d.lgs. n. 39/2013.

Art. 53. Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi

[..]

16-ter. 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.

Art. 21. Applicazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001

1. Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.

Tali norme hanno dato luogo a dubbi interpretativi e criticità di diversa natura che sono stati anche oggetto della segnalazione di ANAC al Governo e Parlamento n. 6 del 27 maggio 2020. In tale atto si è dato conto, ad esempio, della necessità di precisare e rendere più organica la disciplina delle tipologie di dipendenti sottoposte al divieto in esame, di definire con esattezza le tipologie di enti in destinazione cui applicare il divieto, della mancata individuazione del soggetto competente ad irrogare le sanzioni per la violazione del divieto.

Il Legislatore ha attribuito ad ANAC diverse competenze in materia di *pantouflage*:

- a) **emanazione di pareri** ai sensi dell'art. 1, co. 2, lettera e), della legge 6 novembre 2012, n. 190 e s.m.i;
- b) esercizio di un **potere regolatorio** ricavabile da una interpretazione sistematica delle norme di cui alla legge 190/2012 e che consiste nella formulazione di indirizzi in materia anche mediante apposite Linee guida.

La giurisprudenza ha anche riconosciuto ad ANAC la **vigilanza** e il conseguente **potere sanzionatorio in materia**, come ricordato anche da ultimo nel PNA 2022. Il Giudice Amministrativo¹ ha difatti chiarito che, sebbene l'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 "*non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste della norma stessa (...) una volta accertata l'effettiva violazione non può fondatamente dubitarsi che tale potere spetti all'ANAC*".

L'Autorità ha già affrontato il tema del *pantouflage* nel PNA 2019 (cfr. § 1.8 *Divieti post-employment (pantouflage)*) con l'intento di fornire chiarimenti - tenendo conto dei dubbi interpretativi sorti intorno all'istituto - sull'applicazione della norma, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio della propria funzione consultiva.

L'attuazione della disciplina sul *pantouflage* è stata, poi, oggetto di un nuovo approfondimento nel PNA 2022 (delibera n. 7 del 17 gennaio 2023). In tale sede, è stata dedicata all'istituto un'apposita sezione con il fine di indicare, in particolare, alle amministrazioni/enti e ai RPCT alcune possibili misure - da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT/misure integrative al MOG 231/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO - per prevenire e far emergere eventuali violazioni del divieto di *pantouflage*. È stato anche messo a disposizione un modello operativo² per la verifica di situazioni di *pantouflage*, improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure suggerite.

In questa prospettiva di sistema, come del resto già anticipato nel citato PNA 2022, ANAC ha ritenuto di svolgere un'ulteriore riflessione sul divieto in argomento, con l'intento di fornire indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori attinenti al divieto di *pantouflage* non esaminati nel medesimo PNA.

Ciò allo scopo di affinare le indicazioni già elaborate in passato, orientando ancor meglio le amministrazioni/enti nella individuazione di misure di prevenzione del *pantouflage*.

Le presenti Linee guida - salvo quanto precisato per le società *in house* quali enti in destinazione al § 3.2. della Parte Prima del presente documento - sono da intendersi come integrative di quanto indicato già nel PNA 2022, cui si rinvia.

¹ Cfr. sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019 del Consiglio di Stato e ordinanza della Corte di Cassazione n. 36593 del 25 novembre 2021

² Si tratta di un modello proposto da ANAC a titolo esemplificativo. Ogni amministrazione potrà prevedere all'interno del proprio Piano un modello più adeguato a seconda della propria organizzazione e delle proprie peculiarità. Il modello prevede le seguenti attività: 1) Acquisizione delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage*; 2. Verifiche in caso di omessa dichiarazione; 3. Verifiche nel caso in cui il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno; 4. Verifiche in caso di segnalazione/notizia circostanziata di violazione del divieto.

Le LLGG sono strutturate in due parti: la prima è dedicata all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, l'altra attiene invece ai profili sanzionatori.

2. Quadro normativo di riferimento

La disciplina sul *pantouflage* è contenuta all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 introdotto dall'art. 1, co. 42, lett. l), della l. n. 190/2012.

La norma dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro (cd. "periodo di raffreddamento"), attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. In caso di violazione del divieto sono previste specifiche sanzioni che hanno effetti sul contratto di lavoro dell'ex dipendente pubblico presso il soggetto privato nuovo datore di lavoro e sull'attività contrattuale dei soggetti privati che abbiano assunto o conferito un incarico all'ex dipendente pubblico.

1. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto ad un ex dipendente pubblico sono, infatti, nulli. È inoltre previsto l'obbligo per l'ex "dipendente pubblico" di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi (cfr. §§ 1 e 2 di Parte Seconda - Profili sanzionatori delle presenti LLGG);
2. I soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con "*le pubbliche amministrazioni*" (così dice la norma) per i successivi tre anni (cfr. § 3 di Parte Seconda - Profili sanzionatori delle presenti LLGG).

Per evitare l'applicazione delle sanzioni conseguenti alla violazione del divieto, la norma prevede un periodo di raffreddamento di tre anni decorrente dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego (cfr. § 4. di Parte Seconda - Profili sanzionatori delle presenti LLGG).

La disposizione in questione è di carattere generale - a differenza di norme speciali che il legislatore ha introdotto per alcune amministrazioni in ragione di compiti peculiari che le connotano³ - e la *ratio* è quella di scoraggiare comportamenti impropri dei dipendenti pubblici che, facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione, potrebbero precostituirsi situazioni vantaggiose, con la prospettiva di un incarico/rapporto di lavoro presso l'impresa o il soggetto privato con cui entrano in contatto esercitando, per l'appunto, poteri autoritativi o negoziali.

In altri termini, il legislatore ha inteso eliminare la convenienza di accordi fraudolenti per il dipendente pubblico e il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti assegnati al dipendente di un'amministrazione, anche avvantaggiandosi successivamente delle relazioni che il dipendente ha maturato all'interno dell'amministrazione.

³ Cfr. PNA 2019 e i riferimenti ivi contenuti ad Agenzie fiscali (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 63 e d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 49), Autorità di vigilanza nel settore bancario e assicurativo, Banca d'Italia, Consob e IVASS (legge 28 dicembre 2005, n. 262, art. 29-bis) e con riferimento anche alle altre AAI cfr. PNA 2022, parte generale *pantouflage* §1.1

Uno dei presupposti del divieto è, infatti, la sussistenza di un dualismo di interessi, pubblico da una parte e privato dall'altra. In ragione di tali interessi contrapposti, il dipendente potrebbe arrecare un danno all'interesse pubblico, orientando il proprio agire ad un interesse personale, ovvero quello di essere assunto o ricevere un incarico presso un soggetto privato alla cessazione del proprio rapporto di lavoro con la P.A., con pregiudizio sia ai principi di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) che a quello secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.).

Il divieto di *pantouflage*, come si è visto, è inserito all'interno del d.lgs. n. 165/2001 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*". Tuttavia, il suo ambito di applicazione è stato esteso, successivamente, per effetto dell'art. 21 del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012*".

Detta disposizione stabilisce che - ai soli fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co. 16-ter d.lgs. n. 165/2001 - sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi del d.lgs. n. 39/2013, 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.

Pertanto, il divieto si applica non solo ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001, bensì anche a coloro che svolgono un incarico in enti pubblici e in enti di diritto privato in controllo pubblico, definizioni quest'ultime da rinvenirsi all'art. 1, co. 2, rispettivamente lett. b) e c) del d.lgs. n. 39/2013 citato⁴.

Il tenore letterale degli artt. 53, co. 16-ter d.lgs. n. 165/2001 e 21 d.lgs. n. 39/2013 ha dato luogo nel tempo ad alcuni dubbi interpretativi riguardanti, in particolare:

- la delimitazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del divieto di *pantouflage*;
- l'individuazione del soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione normativa in merito.

La giurisprudenza ha fornito un importante contributo per affrontare alcuni dei suddetti profili problematici.

Quanto alla delimitazione dell'ambito soggettivo e oggettivo del divieto di *pantouflage*, il Consiglio di Stato si è pronunciato con la sentenza della Sezione Quinta, n. 9684 del 4 novembre 2022 (per i dettagli cfr. *infra*).

⁴ La citata norma definisce alla lett. b) gli "enti pubblici" come "*gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati*" e alla lett. c) gli "enti di diritto privato in controllo pubblico" come "*le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi*".

La giurisprudenza ha, altresì, dato un decisivo contributo per quanto riguarda l'individuazione del soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina.

In particolare, come già accennato nel precedente paragrafo, con la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7411 del 29 ottobre 2019⁵, il GA⁶ ha riconosciuto ad ANAC, in virtù del richiamo alla disciplina del *pantouflage* contenuto nell'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013, poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage*, in quanto riconducibili nell'ambito delle competenze attribuite all'Autorità in materia di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 39/2013.

Anche la Corte di Cassazione⁷, investita del ricorso avverso questa sentenza, ha confermato la sussistenza in capo ad ANAC di tali poteri.

Ciò non toglie, come evidenziato dai giudici, la necessità di un intervento del Legislatore che, alla luce della sussistenza di un vuoto normativo con riferimento all'autorità competente ad irrogare sanzioni, definisca chiaramente i margini di intervento di ANAC in materia di *pantouflage*.

⁵ Il caso era quello dell'applicabilità del divieto di *pantouflage* all'ex Presidente di una Autorità di sistema portuale poi assunto da una società destinataria dei poteri autoritativi e negoziali esercitati dall'ex Presidente. Ciò sulla base dell'accertamento della violazione del divieto che ANAC aveva svolto con la delibera 207/2018.

⁶ Il GA ha ritenuto che "l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 disciplina una fattispecie di "incompatibilità successiva", espressamente richiamata nel testo del d.lgs. n. 39 del 2013" - e affermato che "sebbene tale disposizione non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste dalla norma stessa, una volta accertata l'effettiva violazione [...] non può fondatamente dubitarsi che tale potere spetti all'ANAC" (negli stessi termini cfr. PNA 2022 § 2.1.).

⁷ Nell'ordinanza Sez. U, n. 36593 del 25 novembre 2021, la Corte ha precisato in primo luogo che la circostanza che l'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie non può escludere che tale competenza sia ricavata dal giudice in via interpretativa, alla luce della *ratio* del divieto di *pantouflage*. Inoltre, negare ad ANAC un potere di vigilanza e sanzionatorio inciderebbe sull'intero impianto normativo del d.lgs. 39/2013, lasciando inapplicate le norme poste a presidio di importanti interessi pubblici, quali la trasparenza amministrativa e la prevenzione dei fenomeni corruttivi, con conseguente cristallizzazione di incarichi che andrebbero invece dichiarati nulli.

PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE

3. Ambito soggettivo di applicazione

3.1 A quali pubbliche amministrazioni/enti si applica il divieto di *pantouflage*

Il divieto di *pantouflage* è volto, come precisato, a ridurre i rischi connessi all'uscita del dipendente da una pubblica amministrazione e al suo passaggio, per qualsivoglia ragione, ad un soggetto privato prima della decorrenza di un "periodo di raffreddamento".

In sede consultiva, l'Autorità ha riscontrato difficoltà a perimetrare correttamente il concetto di amministrazione/ente di provenienza e anche che cosa si intenda per "soggetto privato" in destinazione, attesa la mancanza di elementi chiari ricavabili dal combinato disposto dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013.

Appare, pertanto, necessario chiarire tali dubbi interpretativi, distinguendo tra:

- le pubbliche amministrazioni/enti da cui proviene il dipendente (cd. "*enti in provenienza*");
- i soggetti privati che assumono il dipendente (cd. "*enti in destinazione*").

Il tema, investendo un divieto che incide sulla libertà negoziale di individui e imprese, si presenta particolarmente critico.

3.1.1 Pubbliche amministrazioni ed enti in provenienza

Di seguito si forniscono - anche alla luce di quanto emerso in sede consultiva rispetto a casi specifici sottoposti all'attenzione di ANAC - indicazioni in merito a quali siano le pubbliche amministrazioni e gli enti diversi dalle pubbliche amministrazioni da cui proviene "il dipendente pubblico" a cui si applica il divieto.

➤ Pubbliche amministrazioni

Il divieto di *pantouflage* trova applicazione alle pubbliche amministrazioni come definite dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, quali enti in provenienza del dipendente. Si tratta di tutte le amministrazioni dello Stato, compresi istituti, scuole e istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN, le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300⁸, ed il CONI⁹.

⁸ In merito all'applicabilità del *pantouflage* alle Agenzie fiscali, ANAC, nell'approfondimento loro dedicato di cui all'Aggiornamento 2018 al PNA al § 2.2, ha rilevato che per alcune Agenzie fiscali ci sono norme speciali (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 63 e d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 49) che vietano lo svolgimento di attività successiva al rapporto di impiego. Nel PNA è stato comunque precisato che la sussistenza di discipline speciali non fa venir meno l'applicabilità della normativa generale sul *pantouflage* prevista dall'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001.

⁹ CONI, fino alla revisione organica della disciplina di settore.

➤ Enti pubblici economici

Il divieto di *pantouflage* si applica anche a coloro che svolgono determinati incarichi negli enti pubblici economici. Ciò in quanto l'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 estende l'applicazione del divieto in esame agli incarichi di cui al medesimo decreto, tra cui rientrano anche quelli svolti presso gli enti pubblici (cfr. *infra* per i dettagli). Per l'individuazione di quali siano gli enti pubblici a cui occorre fare riferimento, l'interpretazione va ricercata nell'art. 1, co. 2, lett. b) del citato decreto n. 39/2013 che li definisce quali *“enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione ..., ovvero i cui amministratori siano da questa nominati”*.

Tenuto conto che la norma non fa distinzione tra ente pubblico economico e non, si ritiene che la *ratio* di tale norma sia compatibile anche con la provenienza da enti pubblici economici. Dunque, tali enti¹⁰ sono anch'essi ricompresi nell'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage*.

➤ Enti di diritto privato in controllo pubblico

Con riferimento agli enti di diritto privato in controllo pubblico - al fine di valutare l'applicabilità del divieto in esame - si deve tener conto di quanto previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013.

3.1.2. A quali dipendenti pubblici si applica il divieto di *pantouflage*

Occorre chiarire a quali dipendenti pubblici e soggetti ad essi assimilati si applichi il divieto di *pantouflage*. Si rappresenta che la norma sul *pantouflage*, nell'individuare l'ambito soggettivo di applicazione, si riferisce espressamente ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 cessati dal servizio.

Tuttavia, come già precisato, l'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 estende l'ambito soggettivo di applicazione del divieto, ricomprendendo nella nozione di dipendenti pubblici anche i titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013, che, come sopra illustrato, sono incarichi ricoperti non solo nelle pubbliche amministrazioni ma anche in enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico. Pertanto, ai fini dell'applicazione del divieto, occorre considerare, oltre ai dipendenti pubblici, anche i soggetti che rivestono nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, un incarico riconducibile alle tipologie definite all'art. 1 del d.lgs. n. 39/2013, nonché i soggetti esterni con i quali l'amministrazione e gli enti sopra citati stabiliscono un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Il combinato disposto degli artt. 1, co. 2 e 21 del d.lgs. n. 39/2013 consente di ritenere che sono soggetti al divieto di *pantouflage*:

➤ con riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 d.lgs. n. 165/2001¹¹:

¹⁰ Tale interpretazione ha superato anche il vaglio del giudice amministrativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126). Nella pronuncia il GA ha affermato che le disposizioni del d.lgs. 39/2013 trovano applicazione anche nei confronti degli enti pubblici economici, in quanto *“La scelta legislativa di distinguere tra “pubbliche amministrazioni” (lett. a)) e “enti pubblici” (lett. b)) definisce in modo ampio l'ambito di applicazione della disciplina su inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, includendovi così tutti gli enti pubblici, tra cui gli enti pubblici economici, pur se non contemplati dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che segna il perimetro delle “pubbliche amministrazioni”. “D'altra parte, la definizione di “ente pubblico” di cui alla lett. b) è la più ampia e la norma primaria non prevede alcuna distinzione tra enti pubblici economici ed enti pubblici non economici”*.

¹¹ Come evidenziato nel PNA 2022, con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il Legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano

- i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;
- il personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo;
- i titolari degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 ovvero:
 - a. gli incarichi amministrativi di vertice, ossia gli incarichi di livello apicale, o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione. A tal fine, occorre fare riferimento alla definizione contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. i), del d.lgs. n. 39/2013 che definisce quali «incarichi amministrativi di vertice», quelli di Segretario generale, Capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni.
Vale precisare che il d.lgs. n. 165/2001 all'art. 19, commi 3 e 4, disciplina proprio gli incarichi apicali nei Ministeri che corrispondono a quelli apicali individuati nel d.lgs. n. 39/2013;
 - b. gli incarichi dirigenziali interni, che l'art. 1, co. 2, lett. j) del d.lgs. n. 39/2013 elenca, ovvero gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico ovvero al ruolo di altra pubblica amministrazione. Si tratta, ad esempio, dei dirigenti di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 165/2001;
 - c. gli incarichi dirigenziali esterni, definiti dall'art. 1, co. 2, lett. k) del d.lgs. n. 39/2013, cioè gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni. Possono citarsi al riguardo gli incarichi dirigenziali assegnati, in caso di carenza di organico, a soggetti in possesso di determinati requisiti ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165/2001 e gli incarichi cd. a contratto affidati a soggetti individuati in base ad appositi regolamenti ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000¹².

➤ con riferimento agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico:

- i titolari degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013 richiamati dall'art. 21 dello stesso decreto ovvero:

applicazione i divieti previsti dall'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali (cfr. art. 1, d.l. 9 giugno 2021 n. 80 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" conv. con mm.ii. dalla legge 6 agosto 2021 n. 113). Cfr. art. 31 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233, con cui sono state apportate modifiche all'art. 1 del d.l. n. 80/2021, prevedendo fra l'altro, al co. 7-ter, che "Al fine di incentivare il reclutamento delle migliori professionalità per l'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per i professionisti assunti a tempo determinato con le modalità di cui ai commi 4 e 5, lettera b), non è richiesta la cancellazione dall'albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l'eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione d'ufficio. Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Gli incarichi di cui all'art. 1 co. 5 del d.l. n. 80/2021 cui fa riferimento la norma sono quelli conferiti a: a) professionisti ed esperti per collaborazione con contratto di lavoro autonomo di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato.

¹² Cfr. Parere sulla Normativa del 04/02/2015 in cui è stato precisato che rientrano a titolo esemplificativo tra i soggetti destinatari del divieto i dirigenti e coloro i quali svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio, ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/200 (TUEL), nonché coloro i quali esercitano funzioni apicali o ai quali sono stati conferite specifiche deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente.

- a. gli incarichi amministrativi di vertice, di livello apicale, conferiti a soggetti interni o esterni all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;
- b. gli incarichi di amministratore, quali gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato;
- c. gli incarichi dirigenziali interni ed esterni.

Vale precisare fin da ora che - come verrà meglio chiarito con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione del divieto (cfr. § 4.2. *infra*) - i soggetti sopra individuati sono destinatari del divieto laddove esercitino poteri autoritativi e/o negoziali nei confronti di soggetti privati presso cui sono poi chiamati a svolgere un incarico/prestare servizio.

A tal proposito, appare opportuno chiarire che l'occasionalità dell'attività svolta nell'ente in provenienza non influisce sull'applicazione o meno del divieto. L'Autorità ha infatti valutato che - stante la chiara formulazione della norma - è solo l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte del dipendente a costituire presupposto per l'applicazione del divieto e non anche lo svolgimento di tali poteri in forma stabile e continuativa. Ne deriva quindi che il divieto di *pantouflage* trova applicazione anche quando viene esercitata un'attività espressione di un potere autoritativo o negoziale in maniera occasionale (“*una tantum*”).

Si pensi, a titolo esemplificativo, ad un soggetto che assume un incarico in via temporanea ed eccezionale. In tale ipotesi, anche se l'incarico è temporalmente limitato e non connotato da stabilità, il soggetto che lo ricopre potrebbe comunque essere chiamato ad esercitare i medesimi poteri autoritativi e negoziali del sostituito che avrebbe nel caso di un incarico stabile.

L'Autorità ritiene, infatti, che anche nell'ipotesi di un incarico destinato a concludersi nel breve periodo, non sia meno avvertita l'esigenza di garantire il rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. In coerenza con la *ratio* del divieto di *pantouflage*, sussistono pertanto anche in siffatte fattispecie i presupposti per l'ipotetica applicazione del divieto, a prescindere dalla durata dell'incarico ricoperto.

3.2. Enti privati in destinazione

Il divieto di *pantouflage*, come si è visto, presuppone che “un dipendente pubblico”, inteso in senso ampio, svolga, una volta cessato dal servizio, la propria attività lavorativa o professionale presso un soggetto privato nei cui confronti abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali.

L'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, infatti, si riferisce genericamente a “soggetti privati” quali enti in destinazione, lasciando dubbi interpretativi.

La formulazione della disposizione consente una lettura ampia¹³ della nozione di “soggetti privati”, tra cui rientrano enti privati quali associazioni, fondazioni, federazioni con natura privatistica, imprese e studi di professionisti abilitati. Ci si riferisce, tra l’altro, ad esempio, a studi legali e studi di ingegneria e architettura nei confronti dei quali l’ex dipendente potrebbe aver esercitato quei poteri autoritativi e negoziali che sono il presupposto per l’applicazione del divieto.

Come già chiarito dall’Autorità nel PNA 2022, il divieto di *pantouflage* non trova applicazione, invece, agli enti privati in destinazione costituiti successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente (cfr. per i dettagli PNA 2022, § 1.3 *pantouflage*).

L’Autorità, superando l’orientamento espresso nel citato PNA 2022, ritiene che il divieto in esame non si applichi alle società *in house* in quanto tali enti costituiscono *longa manus* delle PA. Lo svolgimento di incarico in una società *in house* è comunque volto al perseguimento di interessi pubblici. Non si configura, dunque, quella contrapposizione tra interesse pubblico/privato che costituisce il presupposto per l’applicazione del divieto di *pantouflage*¹⁴.

Pertanto, l’applicazione del divieto di *pantouflage* alle società *in house* quali enti in destinazione è di norma da ritenersi escluso, salvo che non si accerti nel caso concreto la sussistenza di un dualismo di interessi.

4. Ambito oggettivo di applicazione

Per la definizione dell’ambito oggettivo di applicazione del divieto di *pantouflage* è necessario:

1. perimetrare il concetto di “*poteri autoritativi e negoziali*” esercitati dal dipendente pubblico nei tre anni prima della cessazione del servizio nei confronti del “soggetto privato” presso cui poi andrà a lavorare (requisito richiesto nella valutazione della condotta dell’ex dipendente nell’ente di provenienza);
2. chiarire il concetto di “*attività professionale*” e di “*rapporto di lavoro*” svolti nell’ente in destinazione anche con riguardo all’ipotesi in cui tali attività siano svolte a titolo gratuito;
3. tenere in considerazione il c.d. periodo di raffreddamento stabilito dal legislatore.

4.1. I poteri autoritativi e negoziali

Il potere autoritativo e negoziale in una pubblica amministrazione implica l’adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari¹⁵. Tra queste situazioni può ricomprendersi la conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi o la realizzazione di lavori per la PA e l’adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere¹⁶.

¹³ Sulla necessità di dare un’interpretazione ampia della definizione dei soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione, cfr. da ultimo PNA 2019 (§ 1.8.) ma anche delibera n. 537 del 5 giugno 2019 e delibera n. 88 del 8 febbraio 2017 che richiama a sua volta diversi precedenti di ANAC quali deliberazione n. 292 del 09 marzo 2016, AG2 del 4 febbraio 2015, AG8 del 18 febbraio 2015, AG74 del 21 ottobre 2015, nonché gli orientamenti da n. 1) a n. 4) e 24) del 2015.

¹⁴ Cfr. anche delibera ANAC n. 1090 del 16 dicembre 2020 “*Richiesta di parere in merito all’applicabilità dell’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 all’incarico di Direttore Generale di omissis da affidarsi al Direttore Generale di omissis ed ex Direttore ad interim del Dipartimento omissis*”.

¹⁵ Cfr. da ultimo PNA 2022, Parte Generale, “*Il Pantouflage*” § 1.2;

¹⁶ Cfr. delibera n. 400 del 29 aprile 2020 con riferimento agli enti privati privi di veste societaria in destinazione e delibera n. 88 dell’8 febbraio 2017. Tale ultima delibera trae spunto dalla richiesta di parere del RPCT di un Ministero in ordine all’ambito di applicazione dell’art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001. Nella delibera è stato chiarito che,

La normativa sul *pantouflage* è molto generica sul punto. Dunque, è importante che la valutazione sia fatta caso per caso al fine di individuare correttamente gli atti adottati nell'esercizio di quei poteri autoritativi e negoziali che costituisce il presupposto del divieto di *pantouflage*.

Occorre quindi valutare:

- il potere esercitato e il tipo di atto emanato per verificare se si tratti effettivamente dell'esercizio di un potere autoritativo o negoziale;
- il ruolo ricoperto all'interno dell'amministrazione e la posizione del soggetto che ha adottato l'atto alla luce del contesto procedimentale di riferimento. A tal fine, un utile strumento può essere rappresentato dalla mappatura dei processi che le amministrazioni predispongono per la sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO o per il PTPCT o per le misure integrative al MOG 231. Nella mappatura sono, infatti, descritti tutti i processi relativi all'attività istituzionale di un'amministrazione/ente e i soggetti responsabili e il personale coinvolto ai fini della valutazione del rischio. Tali indicazioni possono essere utili per individuare coloro che esercitano i poteri autoritativi e negoziali nei sensi sopra indicati;
- l'incidenza che il soggetto ha avuto ai fini dell'adozione dell'atto finale e in quale modo tale soggetto sia stato coinvolto nell'istruttoria e abbia preso parte all'adozione dell'atto finale.

Ciò posto, ai fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage*, ad avviso dell'Autorità, 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"¹⁷ cioè, in maniera non astratta e formalistica ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica.

L'Autorità, tenuto conto delle finalità della norma, ha valutato quali possano essere gli atti espressione di tali poteri nello svolgimento della funzione pubblica ricoperta.

Sono stati ricondotti a tale ambito, ad esempio, gli atti adottati non solo dai titolari di incarichi dirigenziali, ma anche dai titolari di incarichi amministrativi di vertice, come sopra definiti (cfr. *supra*) in virtù dei compiti di estremo rilievo loro conferiti e in ragione del peso determinante che potrebbero avere sull'adozione di decisioni/provvedimenti della propria amministrazione/ente¹⁸.

ai fini dell'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, nel novero dei poteri autoritativi e negoziali citati nella disposizione, rientri anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere.

¹⁷ Nella delibera 88/2017 si richiama una precedente posizione di ANAC (Parere sulla Normativa del 04/02/2015) in cui era stata data una interpretazione più ampia del concetto di esercizio di poteri autoritativi e negoziali. Infatti, in quella sede, si era precisato che il divieto si applica a quei soggetti che svolgono concretamente ed effettivamente, per conto della PA, i poteri sopra descritti ma che potrebbe, altresì, essere esteso anche nei confronti dei soggetti che potenzialmente avrebbero potuto essere destinatari dei predetti poteri e che avrebbero realizzato il proprio interesse proprio nell'omesso esercizio degli stessi.

¹⁸ Si considerino i compiti attribuiti con riferimento alle posizioni dirigenziali di cui all'art. 16 del d.lgs. 165/2001 "Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali" che valgono comunque anche per le suddette posizioni apicali. Tali posizioni dirigenziali adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale; adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti; dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'art. 21 del d.lgs. 165/2001.

L'Autorità ha inoltre considerato gli atti endoprocedimentali¹⁹ obbligatori (ad esempio: pareri, perizie, certificazioni) ritenendo che l'adozione di tali atti possa incidere in maniera significativa sul contenuto della decisione oggetto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto da altri.

Un'ulteriore riflessione ha riguardato gli atti adottati nell'esercizio di poteri ispettivi. Ci si riferisce sia al caso delle ispezioni come atti che si collocano nella fase istruttoria di un procedimento finalizzato all'emanazione di un provvedimento distinto dalle ispezioni stesse (ad esempio, sanzionatorio), che di atti che configurano un vero e proprio procedimento dotato di autonomia che si conclude con l'emanazione di un provvedimento amministrativo.

In entrambe le ipotesi gli atti sono espressione di un potere capace di incidere in maniera determinante sulla decisione finale.

4.2. Nozione di attività lavorativa o professionale presso soggetti privati in destinazione

Il divieto di *pantouflage* implica, tra l'altro, che il "dipendente pubblico", alla cessazione dal servizio, svolga "*attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione*".

Anche in tal caso, la formulazione generica della norma impone una corretta interpretazione di che cosa si intenda per "*attività lavorativa o professionale*".

Al riguardo ANAC, nel PNA 2022, ha valutato preferibile un'interpretazione ampia di tale concetto, ritenendolo esteso a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato e incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Vale precisare che il divieto concerne:

- sia rapporti di lavoro subordinato - necessariamente di carattere oneroso (a tempo determinato o indeterminato, ivi compresi gli incarichi dirigenziali);
- sia incarichi per ricoprire determinate posizioni nell'ente privato in destinazione.

Ciò significa che il divieto si può applicare sia nel caso di assunzione di posizioni di vertice che di posizioni di livello inferiore (es. funzionari) all'interno del "soggetto privato" in destinazione. In molte ipotesi, tuttavia, il rischio di lesione dell'imparzialità della pubblica amministrazione risulta tanto più elevato quanto più alto è il profilo di responsabilità che un ex dipendente pubblico andrebbe a ricoprire nell'ente privato in destinazione.

¹⁹ Cfr. ad esempio delibera n. 537 del 5 giugno 2019 che a sua volta richiama Pareri sulla Normativa n.ri 2del 04/02/2015 e 74 del 21 ottobre 2015 e Orientamento n. 24/2015 ove, con riguardo ai dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui fa riferimento la norma, è stato affermato che tale definizione è riferita sia a coloro che sono titolari del potere (come nel caso dei dirigenti degli uffici competenti all'emanazione dei provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente), sia ai dipendenti che, pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo istruttorie (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente.

Ulteriore aspetto da considerare concerne il fatto che il divieto di *pantouflage* presuppone lo svolgimento di prestazioni lavorative presso il “soggetto privato” in destinazione connotate dai caratteri di continuità e stabilità.

Ciò in quanto, da una parte, solo la prospettiva di un incarico stabile e continuativo può comportare un rischio tale - in termini di pregiudizio all'imparzialità del dipendente e di conseguenza anche alla correttezza e al buon andamento dell'attività amministrativa - da giustificare la speciale misura prevista dal Legislatore.

A ciò si aggiunga che - come chiarito nel § 1.4. del PNA 2022 - l'occasionalità dell'incarico fa venire meno anche il carattere di “attività professionale” richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata.

Dall'altra parte, va considerato che il divieto implica limiti di rilievo alla libertà dell'“ex dipendente” di assumere incarichi e a quella del “soggetto privato” di conferirli.

Pertanto, non si ritiene in linea con l'intento del Legislatore considerare applicabile il divieto anche alle prestazioni lavorative o professionali occasionali in quanto ciò comporterebbe limitazioni eccessivamente afflittive all'autonomia negoziale dei soggetti privati e alla libertà di assumere incarichi per l'ex dipendente.

Tale orientamento è stato espresso da ANAC nella delibera n. 537²⁰ del 5 giugno 2019 sopra richiamata con riferimento agli enti di diritto privato privi di veste societaria quali enti in destinazione.

Nella delibera - in continuità con i precedenti di ANAC in tema di inconfiribilità, ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 - l'Autorità ha escluso l'applicabilità del divieto di *pantouflage* ritenendo che il conferimento dell'incarico di collaborazione nei comitati scientifici del consiglio direttivo di un'associazione rivestisse il carattere di attività di collaborazione occasionale, non essendo connotato da un'attività stabile e organizzata, neanche sotto il profilo dell'impegno economico, né tantomeno subordinata.

La natura occasionale è caratterizzata dall'episodicità e dall'assenza di una modalità organizzativa della prestazione resa²¹.

In questi casi, secondo ANAC, non può trovare applicazione il divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001.

Giova precisare che l'esclusione della configurabilità del divieto di *pantouflage* per l'occasionalità delle attività svolte vale solo per le attività presso gli enti in destinazione (cfr. § 3.1.2)

²⁰ La delibera richiama a sua volta la delibera n. 613 del 31 maggio 2016, nonché l'orientamento n. 99/2014. Cfr. su l punto anche la delibera n. 400 del 29 aprile 2020 già citata nel testo del presente documento ove è stato precisato che un incarico di docenza nei corsi di formazione per il conseguimento dell'abilitazione allo svolgimento di attività di revisione che una associazione nazionale intendeva conferire, ove non connotato da stabilità e organizzazione, non poteva rientrare nella definizione di “attività lavorativa subordinata o professionale” di cui all'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 e rappresentare quindi presupposto per l'applicazione del divieto.

²¹ Sull'assenza di organizzazione da riferirsi invece ad una attività autonomamente organizzata di lavoro autonomo, la delibera richiama la sentenza Corte Cost. n.156/2001 in cui la Consulta ha escluso dall'IRAP i professionisti, ossia i contribuenti individuali esercenti arti e professioni, che svolgono la loro attività senza organizzazione di capitali o lavoro altrui.

4.2.1. Applicabilità del divieto di *pantouflage* alle sole attività professionali svolte a titolo oneroso

Il divieto di *pantouflage* trova applicazione alle sole attività professionali svolte a titolo oneroso e non anche a quelle a titolo gratuito.

Se è pur vero che la norma è chiara nell'imporre la "*restituzione dei compensi eventualmente percepiti*" e che l'uso dell'avverbio "eventualmente" sembrerebbe includere nel divieto anche gli incarichi gratuiti, tuttavia, occorre considerare che il rischio che il divieto vuole scongiurare - ovvero il pregiudizio all'imparzialità del dipendente pubblico derivante dalla prospettiva di un incarico futuro presso l'ente privato - viene certamente in rilievo nel caso di attività svolte a titolo oneroso. In applicazione di principi di proporzionalità e ragionevolezza, l'Autorità ritiene pertanto che solo nel caso di attività a titolo oneroso presso "soggetti privati" possa configurarsi uno dei presupposti per l'applicazione del divieto.

Per tale ragione, è necessario e opportuno che risulti chiaramente dall'atto di conferimento di un incarico se si tratta di incarico a titolo gratuito o oneroso.

Non rileva ai fini dell'applicazione del divieto invece un'eventuale rinuncia personale al compenso da parte del soggetto che riceve l'incarico.

4.3. Il periodo di raffreddamento

La norma dispone il divieto di svolgimento di attività lavorativa o professionale, nei limiti di cui sopra, non a tempo indeterminato bensì solo per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

In altri termini, è previsto un periodo di raffreddamento la cui durata è stata valutata idonea e sufficiente a ridurre il rischio di comportamenti non imparziali del dipendente.

Considerazioni sul periodo di raffreddamento e sulla sua decorrenza sono state inserite al § 4 di Parte Seconda - profili sanzionatori delle presenti LLGG cui si rinvia.

PARTE SECONDA - PROFILI SANZIONATORI

1. Nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto

Conseguenza diretta ed *ex lege* dell'accertamento degli elementi costitutivi della fattispecie di *pantouflage* è la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto (disciplina analoga a quanto accade con le delibere che accertano, all'esito di un procedimento di vigilanza, una fattispecie di inconfiribilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 dichiarando la nullità dell'incarico conferito in violazione di tale disciplina).

2. Obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati

Con riferimento all'obbligo di restituzione dei compensi, si premette che la norma in commento appare presentarsi come norma speciale rispetto a quella generale contenuta nell'art. 2126 cod. civ. relativa alla nullità del contratto di lavoro; peraltro, la tematica di come nel concreto si declini la gestione civilistica tra le parti dell'obbligo legale di restituzione esula dal perimetro delle presenti Linee Guida nonché dalle competenze dell'Autorità.

Ci si limiterà pertanto a fornire delle indicazioni di base, relative alla questione di quale sia il soggetto tenuto alla restituzione e quale il destinatario della medesima, potendosi *prima facie* prospettare diverse tesi:

- 1) il soggetto obbligato alla restituzione è l'ex dipendente pubblico e destinatario della restituzione è l'ente che lo ha assunto e ha erogato, quindi, i compensi (restituzione derivante dalla nullità *ex tunc* del contratto di lavoro);
- 2) il soggetto obbligato alla restituzione è colui che ha effettivamente concluso il contratto/conferito l'incarico per conto dell'ente (es. Amministratore delegato, Direttore generale, legale rappresentante, etc.) e destinatario della restituzione è "*il soggetto che ha erogato i compensi*", ossia l'ente stesso (in altri termini, chi ha sottoscritto il contratto con l'ex dipendente pubblico dovrebbe restituire alle casse dell'ente, secondo tale tesi, l'equivalente dei compensi percepiti dall'ex dipendente pubblico; quest'ultimo, però, non sarebbe in alcun modo coinvolto);
- 3) i compensi da restituire sarebbero quelli relativi agli eventuali contratti di appalto conclusi tra il soggetto privato e l'amministrazione, in relazione ai quali possa aver svolto un ruolo l'ex dipendente pubblico.

In merito all'obbligo di restituzione dei compensi, ritenuta non sostenibile la terza tesi in quanto non conforme al dato letterale della norma²², preme soffermarsi sulle prime due.

Nulla quaestio sul destinatario della restituzione che, per entrambe le tesi prospettate, è da intendersi il soggetto privato che ha erogato i compensi all'ex dipendente pubblico.

²² L'Autorità ha già mostrato di ritenere che l'obbligo di restituzione debba intendersi come logicamente riferito all'eventuale corrispettivo del contratto/incarico dichiarato nullo per violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 (cfr. Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020, pag. 12).

Con riferimento, invece, al soggetto obbligato alla restituzione, l’Autorità ritiene che la prima tesi appaia più confacente al dato normativo (la norma parla di “compensi percepiti” e di “restituzione”), come interpretazione più ragionevole. Si tratterebbe, quindi, di una restituzione derivante dalla nullità legale *ex tunc* del contratto di lavoro.

3. Il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni

Il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni grava, per espressa disposizione normativa, sui soggetti che hanno concluso i contratti o conferito gli incarichi in violazione del divieto.

Rispetto a tale sanzione si pongono molteplici e complessi problemi, sui quali l’Autorità fornirà dappresso la propria interpretazione.

Si va dall’estensione soggettiva del divieto, ossia se operi nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni o della sola amministrazione di provenienza dell’ex dipendente pubblico, all’estensione oggettiva dello stesso, ossia a quali contratti con la P.A. si riferisca; dal *dies a quo* del divieto, al potere delle SS.AA. che, nel corso di una gara, si trovino dinanzi un O.E. che lo abbia presuntivamente violato; dalla valenza dell’elemento soggettivo per la comminazione della sanzione amministrativa, alla possibile graduazione della sanzione.

3.1. Estensione soggettiva del divieto di contrattare

Occorre preliminarmente indagare se il divieto operi nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni, riferendosi alla categoria generale di pubbliche amministrazioni, o solo con riferimento all’ente di provenienza del soggetto assunto/incaricato.

A tal fine giova ripercorrere brevemente l’evoluzione cronologica delle posizioni assunte nel tempo da ANAC sulla tematica:

- Inizialmente, l’Autorità ha accolto un orientamento restrittivo: l’allegato 1 al primo PNA 2013, elencando le sanzioni previste per la violazione del divieto in questione, specificava espressamente che *“i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell’ex dipendente per i successivi tre anni”*.
- Successivamente l’Autorità, tornata sul punto nel PNA 2019/2021, pur non avendo preso espressamente posizione in merito all’aspetto in questione, ha mostrato di attenersi al dato letterale dell’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, disponendo che la sanzione a carico del privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all’ex dipendente pubblico in violazione della disposizione in esame consista nel divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, riferendosi alla categoria generale di pubbliche amministrazioni e non solo a quella di provenienza dell’ex dipendente. In quella sede l’Autorità ha infatti ripreso quanto ribadito nei bandi-tipo emanati in attuazione del d.lgs. 50/2016 (in particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017, § 6, era previsto che *«Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali*

sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165»), ove la condizione dell'operatore economico di non aver stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione della disposizione in questione era stata considerata alla stessa stregua dei requisiti generali di partecipazione alle procedure pubbliche di affidamento previsti a pena di esclusione e, conseguentemente, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti.

- Il bando tipo è stato, poi, aggiornato nel 2021, confermando il *pantouflage* tra le cause di esclusione dalle procedure di gara, con una clausola lievemente diversa (art. 5, comma 4): «Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165 a soggetti che hanno esercitato, in qualità di dipendenti, poteri autoritativi o negoziali presso l'amministrazione affidante negli ultimi tre anni».

Tale previsione è stata confermata nel bando tipo del 2023 (art. 5, comma 5) secondo cui “Sono esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo del 2001 n. 165 a soggetti che hanno esercitato, in qualità di dipendenti, poteri autoritativi o negoziali presso l'amministrazione affidante negli ultimi tre anni.”

- Da ultimo con la FAQ n. 8.1 relative al predetto bando tipo, l'Autorità ha precisato come dev'essere interpretata la previsione anti-pantouflage contenuta nel bando tipo n. 1/2023, secondo cui “Sono esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo del 2001 n. 165 a soggetti che hanno esercitato, in qualità di dipendenti, poteri autoritativi o negoziali presso l'amministrazione affidante negli ultimi tre anni”. In particolare, nella FAQ è stato chiarito che per la partecipazione alle procedure di evidenza pubbliche l'operatore economico è tenuto a rendere la dichiarazione contenuta nel DGUE, disvelando se si trovi o meno “nella condizione prevista dall'art. 53 comma 16-ter del D.Lgs. 165/2001 (*pantouflage* o *revolving door*) in quanto ha concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, ha attribuito incarichi ad ex dipendenti della stazione appaltante che hanno cessato il loro rapporto di lavoro da meno di tre anni e che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della stessa stazione appaltante nei confronti del medesimo operatore economico”, e che la dichiarazione è resa ai sensi dell'articolo 46 del d.P.R. 445/2000. Viene inoltre chiarito che, in caso di false dichiarazioni, ANAC procede, previo accertamento dell'esistenza del *pantouflage*, alla verifica dell'esistenza delle condizioni per l'applicazione della misura di cui all'articolo 94, comma 5, lettera e), del Codice dei contratti pubblici (su questo v. *infra*).

Ebbene al riguardo l'Autorità ritiene, in linea con le indicazioni fornite negli ultimi bandi tipo, che nonostante il tenore letterale della norma, a fronte della indubbia severità e non graduabilità della sanzione, la violazione del divieto di *pantouflage*, accertata con atto dell'Autorità ovvero con sentenza del Giudice, determini il divieto di contrarre solo nei confronti dell'Amministrazione/Ente di provenienza dell'ex dipendente pubblico.

Se è vero, infatti, che l'interpretazione letterale della norma appare chiara, non possono, tuttavia, sottacersi i risvolti negativi di tale interpretazione. Innanzitutto i possibili profili di irragionevolezza e sproporzionalità di tale ultima soluzione, la quale comporterebbe, di fatto, l'esclusione dell'operatore economico dal mercato di riferimento, peraltro di dubbia legittimità alla luce del principio di proporzionalità che deve sempre connotare l'azione amministrativa, nel senso di un corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico primario da perseguire (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione) e il sacrificio dell'interesse privato, necessario per la persecuzione del primo.

Al riguardo si precisa che il divieto di contrattare opera non solo nei confronti della struttura di provenienza dell'ex dipendente pubblico, ma altresì nei confronti degli eventuali uffici periferici della stessa amministrazione, indipendentemente dalla circostanza che siano centri di imputazione di situazioni giuridiche e di costo differenti, ivi comprese le società *in house* (a titolo meramente esemplificativo, le Prefetture ove l'ex dipendente provenga dal Ministero dell'Interno).

3.2. Estensione oggettiva del divieto di contrattare

Affrontata la tematica relativa all'estensione soggettiva del divieto di contrattare, l'Autorità si è poi interrogata sui risvolti relativi all'estensione oggettiva dello stesso, ovvero sulla corretta perimetrazione dell'espressione "*ed è fatto divieto [...] di contrattare con le pubbliche amministrazioni*". Il tema è se con tale espressione si intenda solo il divieto di stipulare contratti disciplinati dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) o anche di concludere ogni altro tipo di contratto con la pubblica amministrazione.

L'Autorità ritiene che divieto di contrarre includa tutte le forme di contrattazione relative alle prestazioni commerciali dell'operatore economico colpito dal divieto, fatta eccezione per i contratti destinati a far ottenere all'O.E., destinatario dell'interdizione, l'erogazione di prestazioni di pubblico servizio da parte della P.A.

Ciò in linea con una lettura sistematica del Codice e, in particolare, delle norme ivi citate. La sanzione interdittiva ex art. 53, co. 16-ter, d.lgs. 165/2001, per l'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. 36/2023 è infatti causa di esclusione dalle procedure di gara, rientrando nella fattispecie generale consistente in qualsiasi sanzione che comporta il divieto di contrarre con la P.A., insieme ad altre due fattispecie specifiche di sanzioni interdittive espressamente citate dal suddetto articolo, previste, rispettivamente, dall'art. 9, comma 2, lett. c), d.lgs. 231/2001 e dall'art. 14 d.lgs. 81/2008 (comminate agli operatori economici destinatari della sanzione per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato ex d.lgs. 231/2001 e dei provvedimenti interdittivi di cui al d.lgs. 81/2008).

Orbene, l'art. 14 d.lgs. 81/2008 prevede che: «2. Per tutto il periodo di sospensione è fatto divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, come definite dal codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. A tal fine il provvedimento

di sospensione è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza...».

Dal dato letterale dell'art. 14 del d.lgs. 81/2008 sembra evincersi, dunque, che il divieto di contrattare con la P.A., conseguente al provvedimento di sospensione dell'attività lavorativa o imprenditoriale, riguarda sia la contrattazione con la P.A., sia quella con le SS.AA. definite dal codice dei contratti pubblici.

Inoltre, l'art. 9, co. 2, lett. c), d.lgs. 231/2001, nel disporre che le sanzioni interdittive sono sanzioni per le persone giuridiche, società, associazioni anche prive di personalità, comminate per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, ha previsto che tra le sanzioni interdittive rientri «c) *il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio [...]».*

Dalla lettura delle norme del d.lgs. 231/2001 si evince, dunque, un'esclusione del divieto a contrarre solo per i contratti finalizzati a ottenere dalla P.A. prestazioni di pubblico servizio (ad es. istruzione, sanità, energia elettrica, gas, trasporto pubblico, etc.).

Analoghe limitazioni, a ben vedere, si rintracciano anche nelle norme del Codice penale (artt. 32-ter e 317-bis c.p.) che si occupano della sanzione/pena accessoria dell'incapacità a contrarre con la P.A. conseguente ad una condanna penale, applicabili a persone fisiche (ancorché operanti nell'interesse di una persona giuridica):

- art. 32-ter, c.p. «1. *L'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione importa il divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio»*
- art. 317-bis c.p. «*La condanna per i reati [...] importa [...] l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. [...]».*

Alla luce di tali considerazioni, dunque, tenuto conto che tanto il c.p. quanto il d.lgs. 231/2001 escludono i contratti volti ad ottenere prestazioni di un pubblico servizio, si ritiene di accedere ad un'interpretazione in tal senso anche per la sanzione interdittiva di cui all'art. 53 d.lgs. 165/2001, considerando altresì che entrambe le fattispecie sono accomunate dall'essere causa di esclusione ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. 36/2023, oltre che sanzioni amministrative destinate a persone giuridiche.

In conclusione, l'Autorità ritiene, quindi, che il divieto di contrarre includa tutte le forme di contrattazione relative alle prestazioni commerciali dell'operatore economico colpito dal divieto, con esclusione dei contratti destinati a far ottenere all'O.E., destinatario dell'interdizione, l'erogazione di prestazioni di pubblico servizio da parte della P.A.

Si ritiene, infine, di dover chiarire che il divieto di contrattare posto a carico dei privati sia limitato all'interdizione dal contrattare e non includa anche il divieto di ottenere meri provvedimenti autorizzatori da parte della pubblica amministrazione che non si esplichino nella conclusione di un accordo negoziale. Infatti, ove si optasse per un'interpretazione estensiva della norma, si giungerebbe ad impedire *ab origine* l'esercizio dell'iniziativa economica privata, tenuto conto che il nostro ordinamento prevede forme di

autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività (provvedimenti di tipo autorizzatorio sono, infatti, anche le licenze ovvero il rilascio di titoli ambientali necessari all'esercizio dell'attività).

3.3. *Dies a quo* del divieto di contrattare

Quanto al *dies a quo* dell'interdizione, la norma sul *pantouflage* non specifica in modo chiaro se il divieto di contrattare decorra dalla conclusione del contratto di lavoro/incarico nullo ovvero da un momento successivo (coincidente, ad esempio, con l'atto che accerta la violazione del divieto di *pantouflage*).

Si pone dunque il problema di quale sia correttamente il *dies a quo* del divieto di contrattare.

Sul punto l'Autorità ritiene di dover distinguere le seguenti tre ipotesi:

- nel caso in cui l'operatore economico abbia reso, in gara (o comunque per l'affidamento di un contratto pubblico), una dichiarazione non veritiera in relazione all'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. 165/2001 e sia stato conseguentemente escluso dalla stazione appaltante, secondo quanto chiarito nel prossimo paragrafo, il *dies a quo* del divieto di contrattare decorre dalla data della falsa dichiarazione, considerato che l'operatore fino a tale momento ha cercato di non rendere noto il *pantouflage*;
- nel caso in cui l'operatore economico abbia reso, in gara (o comunque per l'affidamento di un contratto pubblico), una dichiarazione non veritiera in relazione all'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. 165/2001 e, ciò nonostante, non sia stato escluso e sia risultato aggiudicatario, il *dies a quo* decorre dall'accertamento di ANAC, considerato che fino a tale momento l'operatore ha continuato ad operare nonostante il divieto di *pantouflage*;
- nel caso in cui, all'esito dell'accertamento di ANAC, risulti che l'operatore economico non abbia reso dichiarazioni non veritiere in gare (o comunque per l'affidamento di un contratto pubblico), né sia stato aggiudicatario di contratti pubblici, il *dies a quo* decorre dal contratto di assunzione del dipendente.

3.4. Potere delle Stazioni Appaltanti di escludere gli operatori economici

Strettamente connesso al tema affrontato nel paragrafo precedente è quello relativo ai poteri della S.A., nel corso di una gara pubblica, a fronte di una violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un O.E.

Come chiarito nel paragrafo 3.1, essendo il divieto di contrattare limitato alla sola S.A. "di provenienza" e alle sue articolazioni, nel presente paragrafo ci si riferisce esclusivamente alle S.A. di provenienza dell'ex dipendente pubblico o assimilato.

Nel diverso caso in cui una S.A. in corso di gara ritenga che un operatore economico abbia assunto un ex dipendente di altra S.A. - e dunque abbia astrattamente violato il divieto di *pantouflage* - la stessa è tenuta a trasmettere tempestivamente all'ANAC la segnalazione per l'adozione degli atti di competenza.

Ciò posto l'Autorità ritiene che in presenza di un precedente provvedimento di ANAC di accertamento della violazione del divieto di *pantouflage*, la Stazione Appaltante, tenuto conto di quanto chiarito da ultimo nella

FAQ n. 8.1 sopra citata, escluda, oltre che ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. 36/2023, anche eventualmente per dichiarazione non veritiera, segnalando all'Autorità.

Si ritiene, altresì, che in mancanza di un precedente provvedimento di accertamento di violazione del divieto di *pantouflage* da parte di ANAC, la Stazione Appaltante sia tenuta, sulla base degli elementi a propria conoscenza, ad effettuare una valutazione sulla dichiarazione resa che, ove ritenuta non veritiera e quindi idonea ad influenzare indebitamente il processo decisionale dell'ente, comporterà l'esclusione dell'operatore economico ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b), d.lgs. 36/2023 e la tempestiva segnalazione ad ANAC di quest'ultima esclusione, anche per l'avvio *in primis* del procedimento di accertamento della violazione del *pantouflage*.

3.5. L'elemento soggettivo dell'illecito

Quanto all'elemento soggettivo nella commissione dell'illecito, la questione è stata già affrontata dall'Autorità nella delibera n. 225/2022 così come nel più risalente Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020.

Sulla base dell'indiscusso presupposto che il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione sia una sanzione amministrativa (diversamente dalla nullità del contratto di lavoro stipulato, che è una conseguenza civilistica prevista *ex lege*), deve rinviarsi all'art. 3 della legge 689/81, secondo cui «*Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa*». Tale conclusione appare, peraltro, in linea con le norme sulle inconfiribilità di cui al d.lgs. 39/2013 (in particolare, con la sanzione consistente nell'impossibilità di conferire gli incarichi prevista dall'art. 18, comma 2, del citato decreto per i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi nulli). Con riferimento a tale ultima sanzione si ribadisce, infatti, che è necessario che il soggetto competente sul procedimento sanzionatorio conseguente alla declaratoria di inconfiribilità accerti l'elemento psicologico del dolo o della colpa lieve in capo all'organo conferente.

Preme ricordare come già nella Delibera n. 225/2022 sia stata richiamata la giurisprudenza di legittimità²³ secondo cui l'art. 3 della Legge 689/81 pone una presunzione semplice di sussistenza dell'elemento psicologico colposo a carico del destinatario della sanzione, superabile con la prova contraria da parte del trasgressore. Ci si trova di fronte ad un'ipotesi di "presunzione colposa" e di "inversione dell'onere probatorio", per cui «*sarà lo stesso autore "normale" - e dunque presuntivamente colpevole - che dovrà allegare quelle circostanze "anomale" impeditive di un giudizio di riprovevolezza, non potendo essere chiamato ad impossibilia*» (cfr. Cassazione a Sezioni Unite n. 20930/2009).

²³ Cass. nn. 10508/1995, 7143/2001, 4107/2003, 5304/2004, 5155/2005, 20930/2009, 9546/2018, 1529/2018, 4114/2016.

In tema di illeciti amministrativi, infatti, la responsabilità dell'autore dell'infrazione non è esclusa dal mero stato di ignoranza circa la sussistenza dei relativi presupposti, ma occorre che tale stato sia incolpevole, cioè non superabile dall'interessato con l'uso dell'ordinaria diligenza (Cass. n. 6018/2019).

3.6. Graduazione della sanzione

Quanto alla possibile graduabilità del termine triennale della sanzione interdittiva, questa non appare sostenibile in quanto ammissibile nel solo caso - diverso dall'ipotesi in esame - in cui sia previsto un minimo e un massimo edittale (cfr. art. 11 della legge 689/81, secondo cui «*Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche*»).

Si ritiene, quindi, che la norma abbia voluto individuare un'unica fattispecie, la cui verifica comporta l'automatica sanzione della nullità dell'atto negoziale già esistente tra privati e il divieto di sottoscrivere nuovi atti contrattuali con la pubblica amministrazione nei tre anni successivi a detta stipula.

4. Computo del periodo triennale di raffreddamento

Vi è poi la questione attinente all'eventuale estendibilità al *pantouflage* dell'orientamento espresso da questa Autorità con delibera n. 445 del 27 maggio 2020, avente ad oggetto l'interpretazione relativa al calcolo del periodo di raffreddamento previsto per le (differenti) ipotesi di inconferibilità di cui al d.lgs. 39/2013.

Nella suddetta delibera l'Autorità ha, infatti, espresso che: *“Ai fini del calcolo del periodo di raffreddamento, occorre considerare il concreto distanziamento temporale nell'esercizio delle funzioni svolte in relazione agli incarichi oggetto del d.lgs. 39/2013, al fine di assicurare l'effettivo allontanamento dagli incarichi, secondo le intenzioni del legislatore. Pertanto, nel computo del periodo di raffreddamento, il termine è da intendersi sospeso per tutta la durata di un incarico inconferibile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo; il termine riprende a decorrere dalla cessazione dell'incarico inconferibile”*.

Con riferimento al d.lgs. 39/2013 l'Autorità ha ritenuto, infatti, necessaria tale interpretazione per rispettare in concreto la misura fissata dal legislatore, al fine di evitare facili elusioni.

Sulla ragionevolezza di tale principio si è da ultimo espresso il Tar Lazio con la sentenza n. 12999/2022.

Il tema sorge in quanto si rileva che gli istituti dell'inconferibilità e del *pantouflage*, pur se accomunati dal medesimo fine di tutelare l'imparzialità della pubblica amministrazione nonché dalla medesima tecnica legislativa consistente nel prevedere un periodo di raffreddamento, si differenziano dal punto di vista delle conseguenze. Infatti, il d.lgs. 39/2013 non sembra incidere in modo così diretto sull'autonomia contrattuale dei privati che invece contraddistingue la portata dell'art 53, co 16-ter.

Le diverse conseguenze - della violazione del divieto di *pantouflage* rispetto alla violazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 - inducono a ritenere che per il periodo di raffreddamento previsto dalle norme (d.lgs. 39/2013 e art 53, co. 16-ter d.lgs.165/2001) debba essere effettuata una diversa valutazione, in quanto sembrerebbero coinvolti anche valori giuridici ulteriori.

Per tali ragioni l'Autorità ritiene di privilegiare un'interpretazione più garantista del dato normativo evitando di estendere alla disciplina del *pantouflage* l'orientamento espresso con la delibera n. 445 del 27 maggio 2020.

Permane comunque il problema relativo all'eventuale decorso del periodo di raffreddamento di tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico che potrebbe comportare la possibilità per l'ex dipendente pubblico di assumere nuovamente l'incarico, oggetto di contestazione, nonostante il procedimento sanzionatorio sia in ipotesi ancora in corso, considerando che lo stesso legislatore ha strutturato la norma prevedendo due periodi temporali: il primo, c.d. di raffreddamento, decorrente dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego e il secondo relativo all'interdizione a contrattare con la P.A. "per i successivi tre anni" decorrente come visto nel par. 3.3.

È dunque la stessa norma che ammette la possibilità che un tale sfasamento temporale si verifichi: ben può accadere, infatti, che l'incarico presso il privato sia assunto - ad esempio - dopo due anni dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego e quindi, mentre per l'ex dipendente il periodo di raffreddamento si concluderebbe di lì ad un anno (essendo pari a tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico), il divieto per il privato in destinazione di contrattare con la P.A. potrebbe essere ancora attivo.

Tanto comporta che è molto probabile che il soggetto ex dipendente pubblico possa riassumere l'incarico prima che la sanzione interdittiva sia comminata al soggetto privato. Su questo paradosso, a normativa vigente, non appare peraltro potersi allo stato rimediare.

Approvato con Delibera n.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Il Segretario



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Piano Nazionale Anticorruzione 2022

Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022

Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023

PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ

Giuseppe Busia

COMPONENTI DEL CONSIGLIO

Laura Valli
Consuelo del Balzo
Paolo Giacomazzo
Luca Forteleoni

SEGRETARIO GENERALE VICARIO

Ing. Maurizio Ivagnes

Il *pantouflage*

Premessa

1. Ambito di applicazione:
 - 1.1 A chi si applica il divieto di *pantouflage*
 - 1.2 Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali
 - 1.3 Quali sono i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione
 - 1.4 Cosa si intende per attività lavorativa o professionale in destinazione
2. I poteri di vigilanza in materia di *pantouflage*
 - 2.1 I poteri di ANAC
 - 2.2 Le verifiche sul *pantouflage* nelle amministrazioni
3. Strumenti operativi:
 - 3.1 Misure da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT
 - 3.2 Modello operativo per la verifica sul divieto di *pantouflage*

Premessa

La parola di origine francese “*pantouflage*” viene utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato. Tale fenomeno, seppure fisiologico, potrebbe, in alcuni casi non adeguatamente disciplinati dal legislatore, rivelarsi rischioso per l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, prima a livello internazionale, e successivamente a livello nazionale, è stata dedicata particolare attenzione alla materia.

Il più significativo intervento internazionale in tema di *pantouflage* è contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁴², con la quale è stata raccomandata l'adozione di un'apposita disciplina in materia con la previsione di specifiche restrizioni e limiti⁴³.

Il legislatore nazionale⁴⁴ ha poi introdotto il comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001⁴⁵ che si applica ai casi di passaggio dal settore pubblico al privato a seguito della cessazione del servizio. La norma dispone nello specifico il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. In caso di violazione del divieto sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie che hanno effetti sul contratto di lavoro e sull'attività dei soggetti privati. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono, infatti, nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi.

⁴² La Convenzione UNCAC è stata adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma dal 9 all'11 dicembre 2003 a Merida.

⁴³ Cfr. art. 12, par.2, lett. e) dell'UNCAC.

⁴⁴ Il legislatore ha disciplinato i casi di temporaneo passaggio dal pubblico al privato all'art. 23-bis, co. 1 del d. lgs. n. 165/2001, come modificato dalla legge 19 giugno 2019, n. 56 prevedendo “in deroga all'art. 60 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia, e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale”. Il co.4 della medesima disposizione, prevede che “Nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa di cui al comma 1 non può superare i cinque anni, è rinnovabile per una sola volta e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza.” Per quanto riguarda la possibilità per il dipendente pubblico di svolgere attività nel settore privato, la materia era già stata disciplinata dall'art. 60 del Testo unico sugli impiegati civili dello stato di cui al d.P.R. n. 3/1957, rubricato “Incompatibilità” in base al quale “L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente”.

⁴⁵ Cfr. art. 1, co. 42, lett. l), l. n. 190/2012.

Giova considerare che tale norma, come ribadito anche dal Consiglio di Stato⁴⁶, disciplina una fattispecie qualificabile in termini di “incompatibilità successiva” alla cessazione dal servizio del dipendente pubblico. Si tratta di un’ipotesi che si configura quale integrazione dei casi di inconfiribilità e incompatibilità contemplate dal d.lgs. n. 39 del 2013 come si evince dalle disposizioni stesse in materia di *pantouflage* contenute all’art. 21 del citato decreto.

La *ratio* del divieto di *pantouflage* è volta a garantire l’imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali, fonti di possibili fenomeni corruttivi, da parte del dipendente che, nell’esercizio di poteri autoritativi e negoziali, “*potrebbe preconstituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro*”⁴⁷.

In tal senso, il divieto è volto anche a “*ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un’amministrazione l’opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio*”.

L’istituto mira, pertanto, “*ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi [...], limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l’autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro*”⁴⁸.

La scarna formulazione della norma ha dato luogo a diversi dubbi interpretativi riguardanti, in particolare:

- ✓ la delimitazione dell’ambito soggettivo di applicazione
- ✓ la perimetrazione del concetto di “*esercizio di poteri autoritativi e negoziali*” da parte del dipendente
- ✓ la corretta individuazione dei soggetti privati destinatari di tali poteri
- ✓ la corretta portata delle conseguenze che derivano dalla violazione del divieto.

Talune criticità sono state riscontrate anche con riferimento al soggetto competente all’accertamento della violazione e all’applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l’assenza di un’espressa previsione in merito. Sul tema è intervenuto il giudice amministrativo, come illustrato nel prosieguo (cfr. § 3.1).

Si precisa che, in esito alla ricognizione delle indicazioni già fornite da ANAC nel PNA 2019, Parte III, § 1.8 e alla luce dell’esperienza maturata dall’Autorità nell’ambito della propria attività consultiva, nel presente PNA l’Autorità ha inteso suggerire alle amministrazioni/enti e ai RPCT alcune misure di prevenzione e strumenti di accertamento di violazioni del divieto di *pantouflage*. Tutti gli aspetti sostanziali - ad eccezione di quelli strettamente connessi alla definizione di suddette misure e strumenti che quindi sono stati affrontati nel PNA - e procedurali della disciplina, che sono numerosi, saranno oggetto di successive Linee Guida e/o atti che l’Autorità intenderà adottare.

⁴⁶ Cfr. Cons Stato, Sez. V, sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019.

⁴⁷ Cfr. [PNA 2019](#), Parte III, § 1.8.

⁴⁸ Cfr. Cons Stato, Sez. V, sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019, cit.

1. Ambito di applicazione

1.1 A chi si applica il divieto di *pantouflage*

Nell'individuare l'ambito soggettivo di applicazione, la norma fa espressamente riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 cessati dal servizio. Ad essi è precluso, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro, avere rapporti professionali con i soggetti privati nei cui confronti siano stati esercitati poteri autoritativi o negoziali nell'ultimo triennio.

La norma utilizza i termini "servizio" e "cessazione del pubblico impiego", quasi a riferirsi esclusivamente ai dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, in coerenza con la finalità dell'istituto in argomento quale presidio anticorruzione, nella nozione di dipendenti della pubblica amministrazione sono da ricomprendersi anche i titolari di uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013. Sono, infatti, assimilati ai dipendenti della PA anche i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 39/2013 espressamente indicati all'art. 1, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni e esterni, gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.

Con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali⁴⁹.

Si sottolinea inoltre che il divieto di *pantouflage* si riferisce non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013 negli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. n. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018 cit.).

Per quanto concerne le Autorità amministrative indipendenti (AAI), ferme restando le rispettive discipline speciali in materia di *pantouflage*, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di vigilanza sui Piani, può verificare che tra le misure di prevenzione della corruzione siano previste anche quelle relative al rispetto del divieto derivante dalle predette norme speciali. Si raccomanda, quindi, alle AAI di valutare quali strumenti, presidi e modalità da adottare per prevenire la violazione del divieto e di integrare i propri Codici di comportamento, anche tenendo presenti le indicazioni fornite da ANAC sul *pantouflage*.

Nella tabella 10 sono indicati i soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflage*.

⁴⁹Cfr. art. 1, d.l. 9 giugno 2021 n. 80 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" conv. con mm.ii. dalla legge 6 agosto 2021 n. 113; Cfr. art. 31 del decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233, con cui sono state apportate modifiche all'art. 1 del d.l. n. 80/2021, prevedendo fra l'altro, al co. 7-ter, che "[...] Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Tabella 10 - Soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflage*.

A chi si applica il <i>pantouflage</i>
<p>Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ✓ Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato ✓ Ai titolari degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013
<p>A coloro che negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ rivestano uno degli incarichi di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 39/2013, secondo quanto previsto all'art. 21 del medesimo decreto

1.2 Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali

Presupposto perché vi sia *pantouflage* è l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico, inteso nei sensi sopra delineati.

L'Autorità ha avuto già modo di chiarire che il potere autoritativo della pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti amministrativi atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari⁵⁰.

Si ritiene, pertanto, che con tale espressione il legislatore abbia voluto considerare tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale.

Tra questi, naturalmente, può ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere⁵¹. Al fine di valutare l'applicazione del *pantouflage* agli atti di esercizio di poteri autoritativi o negoziali, occorrerà valutare nel caso concreto l'influenza esercitata sul provvedimento finale. Si rimette ad apposite Linee Guida - in fase di elaborazione - la determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di *pantouflage*, degli atti e comportamenti adottati nell'ambito di procedimenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali.

Rientrano nei "poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni", sia provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

1.3 Quali sono i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione

Anche con riferimento ai **soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione**, si rinvia ad apposite Linee Guida - in fase di elaborazione - la determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di *pantouflage*, dei soggetti nei cui confronti siano stati adottati degli atti e comportamenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali.

⁵⁰ In altre parole la pubblica amministrazione agente può introdurre nella sfera giuridica altrui un regolamento di interessi, senza che sia necessario il consenso o la collaborazione del soggetto titolare della stessa (cfr. [Parere sulla Normativa del 04/02/2015 - rif. AG/2/2015/AC](#)).

⁵¹ Cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con [delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017](#).

Sono esclusi gli enti *in house* della pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico. In tal caso, l'attribuzione dell'incarico di destinazione nell'ambito di una società controllata avviene, infatti, nell'interesse della stessa amministrazione controllante e ciò determina l'assenza del dualismo di interessi pubblici/privati e del conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto a finalità privatistiche, che costituisce uno degli elementi essenziali della fattispecie del *pantouflage*⁵².

Per questo si esclude la violazione del divieto di *pantouflage* anche nel caso in cui il soggetto giuridico destinatario dell'attività autoritativa o negoziale di un dipendente pubblico sia un ente pubblico⁵³.

Il divieto di *pantouflage* si applica anche alle società con sede all'estero, purché le stesse siano state destinatarie di poteri autoritativi e negoziali efficaci secondo le regole di diritto vigenti nel nostro ordinamento.

L'ANAC ha, infine, evidenziato l'insussistenza di *pantouflage* anche quando l'ente privato di destinazione sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente.

In tal caso, tuttavia, è opportuno distinguere tra:

- ✓ ente privato di nuova costituzione che non presenta profili di continuità con enti già esistenti;
- ✓ ente, invece, solo formalmente nuovo.

Nel primo caso, si ritiene non applicabile la norma sul *pantouflage* in quanto non sussistono elementi di connessione tra l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte dell'ex dipendente pubblico - elemento fondamentale per l'integrarsi della fattispecie in esame - e la società di nuova formazione.

Nel secondo caso, invece, l'istituzione di una nuova società (società *ad hoc*) potrebbe essere volta ad eludere il divieto di *pantouflage*. La società, infatti, potrebbe avere, ad esempio, una diversa denominazione ma la medesima composizione o struttura operativa. Si raccomanda, pertanto, alle amministrazioni di effettuare una verifica in concreto, anche con l'ausilio di banche dati, dell'eventuale correlazione tra detta società e altri enti già esistenti prima della cessazione del rapporto di lavoro del dipendente pubblico sottoposto a verifica e nei confronti dei quali lo stesso abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali.

Tabella 11 - Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione esclusi dall'ambito di applicazione del *pantouflage*

Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione <u>esclusi</u> dall'ambito di applicazione del <i>pantouflage</i>
Società <i>in house</i> della pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico
Enti privati costituiti successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente che non presentino profili di continuità con enti già esistenti

1.4 Cosa si intende per attività lavorativa o professionale in destinazione

L'applicazione della disciplina sul *pantouflage* comporta che il dipendente che ha cessato il proprio rapporto lavorativo "pubblicistico" svolga "attività lavorativa o professionale" presso un soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione.

⁵² Cfr. [delibera ANAC n. 766 del 5 settembre 2018](#) e [delibera numero 1090 del 16 dicembre 2020](#).

⁵³ Cfr. [delibera n. 917 del 2 ottobre 2019](#).

Anche con riferimento a tale espressione, l’Autorità ha valutato sia da preferire un’interpretazione ampia.

L’attività lavorativa o professionale in questione **va estesa a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati** e quindi a:

- ✓ rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato
- ✓ incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Sono esclusi dal *pantouflage* gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l’occasionalità dell’incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di “attività professionale” richiesto dalla norma, che si caratterizza per l’esercizio abituale di un’attività autonomamente organizzata⁵⁴.

Riferimenti normativi: artt. 1, co. 2, 19, co. 6, 53, co. 16-ter, d. lgs. n. 165/2001; artt. 1 e 21, d.lgs. n. 39/2013; art. 110, d.lgs. n. 267/2000; [PNA 2019](#), Parte III, §1.8 sarà aggiornato dalle LLGG in corso di elaborazione.

2. I poteri di vigilanza in materia di *pantouflage*

2.1 I poteri di ANAC

Per quanto riguarda le competenze, l’Autorità svolge un’attività consultiva ai sensi dell’art. 1, co. 2, lett. e), della l. n. 190/2012, come evidenziato nel [Regolamento del 7 dicembre 2018](#) cui si rinvia⁵⁵.

Con riferimento al *pantouflage*, nel citato Regolamento è stato precisato che i soggetti legittimati a richiedere all’Autorità di esprimersi in merito a tale fattispecie non sono solo le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali, ma anche tutti i soggetti privati destinatari dell’attività delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 che intendono conferire un incarico. L’Autorità, nello spirito di leale collaborazione con le istituzioni tenute all’applicazione della disciplina, ha ritenuto di poter comunque rendere pareri anche su richiesta di altri soggetti pubblici⁵⁶.

Quanto all’attività di vigilanza in materia di *pantouflage*, l’Autorità verifica l’inserimento nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO delle pubbliche amministrazioni di misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

Giova sottolineare che la formulazione della norma sul *pantouflage* ha dato luogo a incertezze circa l’attribuzione ad ANAC dei poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti privati che violino il divieto di *pantouflage*.

La questione relativa ai poteri dell’Autorità in materia di *pantouflage* è stata esaminata approfonditamente in esito al contenzioso scaturito dall’impugnativa della delibera [ANAC n. 207/2018](#)⁵⁷, con cui è stata accertata la violazione del divieto di cui all’art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, da parte del soggetto cessato dal rapporto di lavoro e della società che successivamente gli aveva affidato un incarico.

Il Consiglio di Stato⁵⁸ ha stabilito la competenza dell’Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all’accertamento delle fattispecie di “incompatibilità successiva” di cui all’art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, in base al combinato disposto degli artt. 16 e 21 del d.lgs. n. 39/2013, e la conseguente competenza sotto il profilo sanzionatorio. ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento

⁵⁴ Cfr. [delibera numero 537 del 5 giugno 2019](#).

⁵⁵ Cfr. “Regolamento per l’esercizio della funzione consultiva svolta dall’Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all’art. 211 del decreto stesso”.

⁵⁶ Cfr. [PNA 2019](#), Parte III § 1.8 “Divieti post-employment (*pantouflage*)” che sarà aggiornato dalle LLGG in corso di elaborazione.

⁵⁷ [Delibera ANAC n. 207 del 2018](#) relativa all’accertamento della violazione delle disposizioni di cui all’art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, con riferimento alla posizione dell’ex Presidente dell’Autorità Portuale di omissis.

⁵⁸ Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411.

della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza⁵⁹.

Anche la Corte di Cassazione investita del ricorso avverso la sopra citata sentenza, con la recente decisione del 25 novembre 2021⁶⁰ ha confermato **la sussistenza in capo ad ANAC dei poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage***.

In primo luogo, la Corte ha precisato che la circostanza che l'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie non può escludere che tale competenza sia ricavata dal giudice in via interpretativa, alla luce della *ratio* del divieto di *pantouflage*.

In più, a fronte dell'accertamento della violazione del divieto previsto dalla norma, l'intervento ripristinatorio degli interessi pubblici violati sembra avere natura vincolata, *“non potendo l'intero impianto normativo del d.lgs. n. 39/2013 tollerare che rimangano inapplicate norme poste a presidio di interessi pubblici, quali la trasparenza amministrativa e la prevenzione dei fenomeni corruttivi, né che rimangano validi incarichi nulli o che i soggetti che hanno attribuito tali incarichi vadano esenti da sanzioni”*.

La *ratio* del d.lgs. n. 39/2013 è attribuire all'ANAC un potere di vigilanza sulle modalità di conferimento degli incarichi pubblici, che si estende, sia pure per un limitato lasso di tempo, anche alla fase successiva alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, allo scopo di evitare che il dipendente pubblico si avvantaggi della posizione precedentemente ricoperta.

Ne consegue che l'Autorità, anche in materia di *pantouflage*, non può che avere i medesimi poteri esercitabili nel caso di violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013.

Si ribadisce, comunque, che le questioni relative ai poteri di accertamento e sanzionatori di ANAC saranno oggetto di specifiche Linee guida.

2.2 Le verifiche sul *pantouflage* nelle amministrazioni

La norma di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, come detto, si applica a tutte le pubbliche amministrazioni contemplate nel citato decreto legislativo e si configura quale misura di prevenzione della corruzione volta a garantire l'imparzialità dell'attività del dipendente pubblico e, in particolare, come misura per prevenire le ipotesi di “incompatibilità successiva”.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono pertanto tenute a prevedere nei propri PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO adeguati strumenti e modalità per assicurare il rispetto di tale istituto anche attraverso un'attività di verifica.

Fermi restando, infatti, i riconosciuti poteri di ANAC di accertamento e sanzionatori in materia, le amministrazioni svolgono una verifica istruttoria sul rispetto della norma sul *pantouflage* da parte dei propri ex dipendenti. In particolare, all'interno dell'amministrazione, si ritiene che tali verifiche possano essere svolte dal RPCT, con il necessario supporto degli uffici competenti all'interno dell'amministrazione, come meglio specificato al successivo § 3.2, alla luce dei compiti allo stesso attribuiti dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013. Si rammenta, altresì, che il RPCT è chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure, tenendo conto che la l. n. 190/2012 assegna a quest'ultimo un obiettivo generale consistente

⁵⁹ ANAC si riserva, comunque, di adeguare il Regolamento di vigilanza del 29 marzo 2017, all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato (cfr. Comunicato del Presidente del 30 ottobre 2019) e alla decisione della Corte di Cassazione del 25 novembre 2021.

⁶⁰ Cfr. Corte di Cassazione Civile Sez. U, ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021.

nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente. Gli esiti delle verifiche del RPCT possono tradursi in una segnalazione qualificata ad ANAC.

Riferimenti normativi: art. 1, co. 2, lett. e), l. n. 190/2012; artt. 1, co. 2, 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001; artt. 15, 16 e 21, d.lgs. n. 39/2013; [delibera ANAC n. 207/2018](#); [Regolamento ANAC del 7 dicembre 2018](#).

3. Strumenti operativi

3.1 Misure da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT

Per garantire il rispetto della disposizione sul *pantouflage* si raccomanda alle amministrazioni/enti di adottare misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

Con riferimento alle **misure da inserire nei Codici di comportamento** si potrebbe valutare l'opportunità di:

- ✓ proporre l'inserimento all'interno del Codice di comportamento di **un dovere per il dipendente di sottoscrivere, entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio tre anni prima della cessazione dal servizio), previa comunicazione via PEC da parte dell'amministrazione, una dichiarazione con cui il dipendente prende atto della disciplina del *pantouflage* e si assume l'impegno di rispettare il divieto di *pantouflage*.** Ciò anche allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Laddove l'amministrazione integri il Codice di comportamento con il dovere di sottoscrivere una dichiarazione con cui il dipendente si assume tale impegno, la violazione di tale obbligo configurerebbe una violazione del Codice di comportamento da parte del dipendente, con conseguente valutazione sotto il profilo disciplinare.

Laddove, invece, l'amministrazione non integri il Codice di comportamento nei termini suddetti, resta fermo l'obbligo di rendere la dichiarazione al momento della cessazione dal servizio.

Per quanto riguarda, invece, **le possibili misure da inserire nei PTPCT** o nella **sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO**, si fornisce di seguito un elenco non esaustivo:

- ✓ inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- ✓ previsione di una dichiarazione da sottoscrivere entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio o dall'incarico), con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- ✓ previsione della misura di comunicazione obbligatoria, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.
- ✓ in caso di **soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013** previsione di una dichiarazione da rendere *una tantum* o all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*;
- ✓ previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi ad ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, **per quanto di conoscenza**, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016;

- ✓ inserimento nei bandi di gara, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, come pure nelle Convenzioni comunque stipulati dall'Amministrazione di un richiamo esplicito alle sanzioni cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001;
- ✓ inserimento di apposite clausole nel patto di integrità sottoscritto dai partecipanti alle gare, ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. n. 190/2012;
- ✓ promozione da parte del RPCT di specifiche attività di approfondimento, formazione e sensibilizzazione sul tema;
- ✓ previsione di specifica consulenza e/o supporto, da parte del RPCT o altro soggetto incaricato dall'amministrazione, agli ex dipendenti che prima di assumere un nuovo incarico richiedano assistenza per valutare l'eventuale violazione del divieto;
- ✓ previsione di specifici percorsi formativi in materia di *pantouflage* per i dipendenti in servizio o per i soggetti esterni nel corso dell'espletamento dell'incarico;
- ✓ attivazione di verifiche da parte del RPCT secondo il modello operativo (cfr. *infra* § 3.2.).

Si fa presente, infine, che per alcune tipologie di amministrazioni, quali ad esempio le Agenzie fiscali, vi è una specifica disciplina. In tali enti il fenomeno del *pantouflage* assume un particolare rilievo in ragione delle peculiari professionalità maturate nell'ambito del rapporto di lavoro con l'amministrazione e dei frequenti contatti dei dipendenti con imprese/soggetti privati⁶¹. Le disposizioni riguardanti i dipendenti dell'amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli prevedono, fra l'altro, una specifica autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività successivamente alla cessazione dal servizio⁶². Le Agenzie fiscali rivolgono una particolare attenzione al divieto in oggetto, prevedendo nei PTPCT specifiche misure di prevenzione del fenomeno, anche avvalendosi delle banche dati di cui le stesse dispongono.

3.2 Modello operativo per la verifica sul divieto di *pantouflage*

L'Autorità, a seguito della propria attività di vigilanza, ha riscontrato che la previsione di misure preventive in tema di *pantouflage* viene sovente percepita dalle amministrazioni/enti come mero adempimento formale cui spesso non consegue un monitoraggio effettivo sull'attuazione delle stesse.

Si ritiene, pertanto, di suggerire un modello operativo per l'attuazione e la verifica delle misure previste nei Piani da parte delle amministrazioni o enti.

Tale modello dovrà essere improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure.

Con riferimento, invece, ai soggetti, come già anticipato al § 2.2., il RPCT è chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure, anche attraverso attività volte ad acquisire informazioni utili in merito al rispetto del divieto di *pantouflage*⁶³.

Il RPCT può avvalersi della collaborazione degli uffici competenti dell'amministrazione/ente - ad esempio l'ufficio del personale o l'ufficio gare e contratti - per lo svolgimento dei propri compiti.

Il RPCT potrebbe anche svolgere una funzione consultiva di supporto, quale ausilio all'interno dell'amministrazione/ente per chiarire, anche a seguito di richiesta da parte del dipendente pubblico che sta per cessare dal servizio, quali siano le eventuali ipotesi di violazione del divieto con riguardo all'attività esercitata presso l'amministrazione/ente di appartenenza. A tal fine, il RPCT può raccogliere elementi, valutazioni e informazioni utili attraverso l'interlocuzione con

⁶¹ Cfr. [PNA 2019](#) § 1.8, Parte III e parte speciale [dell'Aggiornamento 2018 al PNA](#), Approfondimento I "Agenzie fiscali" § 2.2.

⁶² Cfr. d.P.R. n. 600/1973, art. 63, co. 4; d.P.R. n. 43/1973, art. 49, cit.

⁶³ Cfr. Art. 15 del d.lgs. n. 39 del 2013.

gli uffici - in particolare con l'ufficio del personale - o le strutture interne, anche di controllo o con compiti ispettivi, dell'amministrazione.

Resta ferma la facoltà di rivolgersi ad ANAC per un parere in merito a determinate fattispecie, qualora permangano dubbi sulla corretta applicazione della norma.

Il RPCT, in ogni caso, è il punto di riferimento per ANAC, che nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, potrà richiedere al RPCT chiarimenti e informazioni funzionali a valutare i casi di segnalazione di eventuale violazione del divieto di *pantouflage*.

Di seguito si illustra, a titolo esemplificativo, uno schema di modello operativo che potrà costituire la base per la previsione di un sistema di verifica da parte delle amministrazioni. Resta fermo, comunque, che le indicazioni che seguono sono da intendersi come esemplificazioni e che ogni amministrazione potrà prevedere all'interno del proprio Piano un modello più adeguato a seconda della propria organizzazione e delle proprie peculiarità.

1. *Acquisizione delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di pantouflage*

Gli uffici competenti per materia, quali l'Ufficio risorse umane o gli uffici che si occupano di contratti pubblici:

- ✓ inseriscono all'interno dei contratti di assunzione del personale specifiche clausole anti-*pantouflage*;
- ✓ acquisiscono, da parte di soggetti che rivestono qualifiche potenzialmente idonee all'intestazione o all'esercizio di poteri autoritativi e negoziali la dichiarazione di impegno a rispettare il divieto di *pantouflage*;

Vale precisare che con riferimento ai soggetti che negli enti pubblici economici e negli enti in controllo pubblico ricoprono una delle cariche di cui all'art. 1 del d.lgs. 39/2013, il soggetto tenuto ad acquisire le dichiarazioni relative al rispetto del divieto di *pantouflage*, da rendere al momento della nomina, è l'amministrazione conferente l'incarico, mentre il soggetto deputato alle verifiche sulle dichiarazioni è l'ente presso cui l'incarico è svolto.

Oltre alle dichiarazioni da parte del dipendente, l'amministrazione/ente acquisisce anche la dichiarazione dell'operatore economico - in base all'obbligo previsto all'interno dei bandi o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici - di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

2. *Verifiche in caso di omessa dichiarazione*

L'amministrazione/ente effettua verifiche in via prioritaria nei confronti dell'ex dipendente che non abbia reso la dichiarazione d'impegno.

Nelle amministrazioni/enti di grandi dimensioni con elevati flussi di personale che, annualmente, per diversi motivi, cessa dal servizio, può essere utile, per evitare un aggravio nei confronti degli uffici, individuare un campione di ex dipendenti da sottoporre a verifica. Le amministrazioni definiscono in sede di Piano la percentuale minima del campione seguendo un criterio di rotazione. In tale campione vanno comunque considerati in via prioritaria i soggetti che abbiano rivestito ruoli apicali. Detta percentuale, comunque, potrà essere rimodulata di anno in anno in base al principio di gradualità e in considerazione delle peculiarità di ciascuna amministrazione tenendo conto, ad esempio, della dotazione organica, dei flussi pensionistici o del grado di perfezionamento degli strumenti di controllo a disposizione.

Nell'ambito delle proprie verifiche, l'amministrazione/ente può raccogliere informazioni utili ai fini della segnalazione ad ANAC circa l'eventuale violazione del divieto di *pantouflage*, anche attraverso l'interrogazione di banche dati, liberamente consultabili o cui l'ente abbia accesso per effetto di apposite convenzioni nonché per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali (ad es. Telemaco, INI-PEC).

Nel caso in cui dalla consultazione delle banche dati emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage*, il RPCT, previa interlocuzione con l'ex dipendente, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata⁶⁴ contenente le predette informazioni.

3. Verifiche nel caso in cui il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno

Qualora il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno al rispetto del divieto, l'amministrazione/ente può svolgere un controllo ordinario su un campione, specie nelle amministrazioni di grandi dimensioni con elevati flussi di personale che annualmente per diversi motivi cessa dal servizio. Le amministrazioni definiscono in sede di Piano la percentuale minima del campione seguendo un criterio di rotazione. In tale campione vanno comunque considerati in via prioritaria i soggetti che abbiano rivestito ruoli apicali. Detta percentuale, comunque, potrà essere rimodulata di anno in anno in base al principio di gradualità e in considerazione delle peculiarità di ciascuna amministrazione/ente tenendo conto, ad esempio, della dotazione organica, dei flussi pensionistici o del grado di perfezionamento degli strumenti di controllo a disposizione. L'amministrazione/ente, comunque, è tenuta a motivare adeguatamente la scelta del campione di dipendenti cessati dal servizio da sottoporre a verifica.

Tali verifiche possono essere svolte preliminarmente mediante la consultazione delle banche dati nella disponibilità delle amministrazioni (cfr. punto 2).

Nel caso in cui dalla consultazione delle banche dati emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage*, il RPCT, previa interlocuzione con l'ex dipendente, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata contenente le predette informazioni.

Laddove l'ex dipendente comunichi all'amministrazione, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, l'amministrazione effettua verifiche circa tale comunicazione al fine di valutare se siano stati integrati gli estremi di una violazione della norma sul *pantouflage*. Tali verifiche potranno avvenire anche tramite la eventuale consultazione delle BD già citate (cfr. punti 2 e 3) e mediante interlocuzione con l'ex dipendente che abbia trasmesso la comunicazione.

Nel caso in cui dalle verifiche svolte emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage*, il RPCT, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata contenente le predette informazioni, informandone comunque l'interessato.

4. Verifiche in caso di segnalazione/notizia circostanziata di violazione del divieto

Nel caso in cui pervengano segnalazioni circa la violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, al fine di scoraggiare segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni del tutto generiche, il RPCT prende in esame solo quelle ben circostanziate.

⁶⁴ Per segnalazione qualificata è da intendersi una dichiarazione che abbia i seguenti requisiti:

- a) fondatezza;
- b) completezza;
- c) oggetto rientrante nella competenza dell'Autorità;
- d) non fondata su questioni di carattere prevalentemente personale del segnalante.

Qualora la segnalazione riguardi un ex dipendente che abbia reso la dichiarazione il RPCT- ferma restando la possibilità di consultare le banche dati disponibili presso l'amministrazione - previa interlocuzione con l'ex dipendente, può trasmettere una segnalazione qualificata ad ANAC.

Nell'ipotesi in cui, invece, non sia stata resa detta dichiarazione, il RPCT, innanzitutto sente l'ex dipendente e, se necessario, procede secondo quanto indicato al punto 2.

Riferimenti normativi: art. 1, co. 17, l. n. 190/2012; art. 63, co. 4, del d.P.R. n. 600/1973; art. 49, del d.P.R. n. 43/1973; art. 1, d. lgs. 39/2013; art. 71, d.lgs. n. 50/2016; bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014.



Il Presidente

Società (omissis)/srl

Presidente e Legale Rappresentante

Dott. (omissis)

Fascicolo ANAC 6022/2023

Oggetto: Richiesta di parere da parte del Presidente del Cda della Società (omissis) Srl in merito all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 nei confronti del Direttore Generale dell'Ente (omissis). (rif. prot. anac n. omissis).

In riferimento alla richiesta di parere in oggetto - con la quale si chiede all' Autorità di chiarire se ricorrano gli estremi per l'applicazione del c.d. divieto di *pantouflage* (ex art. 53, co. 16-ter, l. 165/2001) "*in capo al Dott. (omissis) nei confronti della società (omissis) Srl in virtù del contratto di affidamento intervenuto tra (omissis) e la società (omissis)*" - si rappresenta quanto segue.

L'art. 53, comma 16 ter d.lgs. n. 165/2001 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'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 estende la suddetta disciplina anche a tutti i titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. n. 39/2013.

La disposizione è stata introdotta nel d.lgs. 165/2001 dall'art. 1, co. 42, della l. 190/2012, con finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'assunzione del dipendente pubblico da parte di un privato, successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro con la PA.

In particolare, come rilevato dall'Autorità nei PNA 2019 e 2022 il c.d. divieto di *pantouflage* "*è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione)*".

La norma contempla, in caso di violazione del divieto ivi sancito, le specifiche sanzioni della nullità del contratto e del divieto per i soggetti privati che l'hanno concluso o conferito, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

L'ambito soggettivo di applicabilità della norma è 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, (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.

Costituiscono, dunque, elementi costitutivi della fattispecie:

- la sussistenza di un precedente rapporto di pubblico impiego;
- l'assunzione di cariche o incarichi presso un soggetto privato;
- l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico nei confronti del medesimo soggetto privato durante il triennio precedente all'assunzione del nuovo incarico.

Al fine di verificare l'eventuale violazione del divieto normativo nel caso sottoposto all'attenzione dell'Autorità occorre accertare tutti i presupposti sopra elencati.

Quanto all'incarico in provenienza di direttore generale dell'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico denominato *(omissis)* valgono le considerazioni che seguono

Rileva sul punto che il dott. *(omissis)*, dipendente a tempo indeterminato presso ASUR Marche *(omissis)* in qualità di dirigente medico, dal 18 novembre 2019 è stato posto in aspettativa senza assegni per svolgere l'incarico (giusta delibera Regione Marche n. *(omissis)* di direttore generale presso l'Istituto di ricerca a carattere scientifico – *(omissis)*). Detto incarico è giunto alla sua naturale scadenza in data 30 novembre 2022.

L'IRCSS di *(omissis)* è un ente pubblico a rilevanza nazionale. L'istituto (non trasformato in fondazione) è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia amministrativa, tecnica, patrimoniale e contabile, ai sensi del d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 (*Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3*). La L.R. 21 dicembre 2006, n. 21 all'art.2, comma 1 e 7 prevede che l'istituto avente sede nei territori regionali sia parte integrante dei Servizi Sanitari Regionali, nel cui ambito svolge funzioni di alta qualificazione assistenziale, di ricerca e di formazione.

Pertanto, l'incarico in provenienza costituisce un incarico amministrativo di vertice di un ente pubblico, in quanto tale soggetto all'applicazione dell'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. 165/2001.

Quanto all'incarico in destinazione di direttore sanitario della Casa di Cura *(omissis)* occorre premettere che tale struttura *(omissis)* sita nel comune di Civitanova Marche (MC), è gestita dalla società *(omissis)* e appartiene al medesimo gruppo societario della *(omissis)* Srl. Entrambe le società operano nel settore dell'assistenza socio-sanitaria e della cronicità residenziale.

In particolare, la società *(omissis)*, che intende conferire l'incarico al dott. *(omissis)*, è partecipata al 99,60% dalla società *(omissis)*, a sua volta partecipata al 91,27% dalla società *(omissis)*, quest'ultima interamente controllata da *(omissis)*.

Ciò posto, risulta che la società *(omissis)* e la società *(omissis)* sono sottoposte al medesimo potere di direzione e coordinamento da parte della capogruppo società *(omissis)*. Per completezza si rammenta che con riguardo ai gruppi societari, l'Autorità, ha già ritenuto ammissibile il divieto di assumere chi abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali nei confronti di altre società del gruppo medesimo, sulla base della ritenuta sussistenza di un potere di coordinamento e direzione tra la società vertice del gruppo e le relative società partecipate, traducibile nell'indirizzamento verso scelte e strategie aziendali univoche e tese ad ottenere unicamente l'interesse del gruppo societario (cfr. Delibera Anac 207/2018)



Nel caso di specie, inoltre, tra i due enti ricorre uno stretto collegamento determinato dalla partecipazione quasi totalitaria della società *(omissis)* da parte della società *(omissis)*, ancorché indirettamente detenuta per il tramite della società *(omissis)*. È altresì presumibile un certo coordinamento tra gli indirizzi aziendali, posto che - come emerge dalle visure camerali - nel Consiglio di amministrazione della società *(omissis)* risiede un amministratore della società *(omissis)*.

Pertanto, la scelta assunta dalla società *(omissis)* di conferire l'incarico al dott. *(omissis)* non può ritenersi avulsa dall'intervento della società controllante *(omissis)*. In tal senso la nomina in questione potrebbe astrattamente concretizzare il rischio che gli atti amministrativi eventualmente adottati dal dott. *(omissis)* nei confronti della società controllante siano stati minati nella loro imparzialità dalla prospettazione di un incarico presso la controllata, a seguito della cessazione del rapporto di pubblico impiego.

Fatte queste premesse, occorre adesso verificare se, in concreto, il dott. *(omissis)*, cui la società *(omissis)* vorrebbe affidare l'incarico di direttore sanitario della struttura Casa di Cura *(omissis)*, abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali presso l'INRCA (ente di appartenenza), nei tre anni antecedenti la cessazione dell'incarico e, in particolare, se li abbia effettivamente esercitati nei confronti della società *(omissis)*.

L'Autorità ha avuto già modo di chiarire che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente. Esemplicativamente vi rientrano i dirigenti, i direttori generali e di dipartimento e coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente. Nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi, sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere).

Orbene, nel caso di specie, risulta che il dott. *(omissis)* nell'esercizio delle funzioni di direttore generale dell'INRCA con Determina n. *(omissis)* ha delegato numerosi e diversi atti ai Direttori dei servizi amministrativi. L'Allegato D della citata determina contiene "l'elenco dei vari atti delegati da approvare con determina dirigenziale e quelli con delega di firma". Tra questi, risultano "delegati" tutti gli atti successivi all'indizione della gara fino all'aggiudicazione della stessa e la sottoscrizione (con delega di firma) dei contratti di fornitura e affidamento di servizi.

Dalla documentazione in atti risulta che in realtà la Determina n. *(omissis)* - con la quale il Dott. *(omissis)* avrebbe esercitato i poteri autoritativi verso la società *(omissis)* e cui si fa riferimento nella richiesta di parere - è a firma della dott.ssa *(omissis)* (dirigente dell'UOC Acquisizione Beni e Servizi/Logistica nonché RUP del procedimento) in virtù della delega disposta dalla citata Determina n. *(omissis)*. Tuttavia, non risulta, neppure nelle premesse della determina di affidamento, un atto presupposto che attesti alcun intervento del direttore generale nella procedura.

Per vero, non sembra possibile poter ricondurre l'esercizio dei poteri autoritativi o negoziali alla delega disposta con Delibera n. *(omissis)*. Infatti, sebbene il dott. *(omissis)* rivesta, come direttore generale, un ruolo apicale, occorre rinvenire un contributo effettivo e sostanziale nella procedura di affidamento e/o nella successiva fase negoziale al fine di potersi ritenere configurabile il divieto di *pantouflage*. Tali



caratteristiche non possono riscontrarsi nell'atto di delega per le seguenti ragioni. In primo luogo si tratta di un atto indirizzato a tutti i dirigenti dell'ente e non solo al responsabile del procedimento di gara, esitato nell'affidamento in favore della società *(omissis)*. Inoltre, al momento della sua adozione il soggetto delegante non può avere consapevolezza di tutti i possibili soggetti privati che saranno destinatari degli atti delegati. In altri termini la genericità degli atti oggetto di delega nel caso di specie osta al riconoscimento della partecipazione concreta ed effettiva del dott. *(omissis)* alla procedura di gara.

Diversamente opinando, si finirebbe per attribuire rilevanza alla mera posizione apicale dell'interessato secondo un criterio formalistico, con la conseguenza che in quanto direttore generale avrebbe per ciò solo concorso alla decisione di affidare il servizio alla società *(omissis)*.

Giova altresì osservare che per effetto della delega, al direttore generale sarebbe preclusa l'assunzione di incarichi presso qualunque soggetto privato destinatario di atti autoritativi o negoziali dell'ente dando luogo a una limitazione consistente della libertà individuale.

Per tutto quanto sopra esposto e considerato si ritiene che nel caso in esame, anche sulla base delle informazioni ricavate dalla documentazione allegata alla richiesta di parere, debba escludersi l'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali richiesti dall'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 da parte del dott. *(omissis)*, per conto dell'INCRA, nei confronti della controllante della società *(omissis)* e che, pertanto, non trovi applicazione il divieto previsto nella disposizione stessa.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 24 gennaio 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente

DIVIETO DI “PANTOUFLAGE O REVOLVING DOORS”

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

Il/La sottoscritto/a	
nato/a	
il	
dipendente di	
in qualità di	

sotto la propria responsabilità e consapevole delle conseguenze penali previste dall’art. 76 del D.P.R. 445/2000 per le false attestazioni,

D I C H I A R A

al fine dell’applicazione dell’art. 53 comma 16 ter del D.lgs.165/2001, introdotto dalla Legge 190/2012 (attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro - *pantouflage o revolving doors*), di conoscere il divieto valido per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività dell’amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Allegato: copia del mio documento identità.

In fede.

Como/Varese,

.....

firma

DIVIETO DI “PANTOUFLAGE O REVOLVING DOORS”

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA EX ART. 53, COMMA 16-TER DEL D.LGS. N. 165/2001

Il/La sottoscritto/a	
in servizio presso l'Ateneo	
fino al	

in virtù di (*barrare l'opzione di interesse*):

•	un incarico amministrativo di vertice o dirigenziale (<i>specificare tipologia incarico</i>)
•	un contratto di lavoro dipendente (1)-(2) (<i>specificare ruolo e categoria, eventuali deleghe di funzioni dirigenziali conferite nell'ambito del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 19, co.6 del D.lgs. 165/2001 e/o deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente</i>)
•	un contratto di lavoro autonomo (3)-(4) (<i>specificare tipologia attività</i>)

ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000, consapevole delle responsabilità penali in caso di dichiarazioni mendaci,

DICHIARA

di essere a conoscenza e di impegnarsi a rispettare quanto previsto dall'art. 53, co.16 ter del D.lgs. 165/2001.

Allegato: copia del mio documento di identità.

In fede.

Como/Varese,

.....

.....
Firma

(1) Sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. A.N.A.C. ha precisato, con delibera n. 7 del 17 gennaio 2013 di approvazione del PNA 2022, che nel novero dei provvedimenti autoritativi o negoziali, cui fa riferimento la norma, rientrano sia i provvedimenti riguardanti la conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi, sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni oggettive dei destinatari (autorizzazioni, concessioni, sussidi, sovvenzioni ecc.); inoltre, i soggetti destinatari del divieto sono anche coloro che hanno comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto di un provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano il contenuto della decisione.

(2) Art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001: *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 (D.lgs. 165/2001) 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”.

- (3) Ai sensi dell’art. 21 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 (recante «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’art. 1, commi 49 e 50 della legge n. 190/2012»), *“ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico”.*
- (4) Come evidenziato nel PNA 2022, con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il Legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall’art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L’esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali (cfr. art. 1, d.l. 9 giugno 2021 n. 80 recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”* conv. con modifiche dalla legge 6 agosto 2021 n. 113). Cfr. art. 31 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233, con cui sono state apportate modifiche all’art. 1 del d.l. n. 80/2021, prevedendo fra l’altro, al co. 7-ter, che *“Al fine di incentivare il reclutamento delle migliori professionalità per l'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per i professionisti assunti a tempo determinato con le modalità di cui ai commi 4 e 5, lettera b), non e' richiesta la cancellazione dall'albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l'eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione d'ufficio. Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.* Gli incarichi di cui all’art. 1 co. 5 del d.l. n. 80/2021 cui fa riferimento la norma sono quelli conferiti a: a) professionisti ed esperti per collaborazione con contratto di lavoro autonomo di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato.