

Prot. 217900/RU

Roma, 25 giugno 2021

CIRCOLARE N. 23/2021

ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO (PANTOUFLAGE - REVOLVING DOORS)

Come è noto, il comma 16 *ter* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto dalla legge n. 190/2012) vieta al dipendente di un'Amministrazione Pubblica di prestare, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale in favore di soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione presso la quale nell'ultimo triennio il medesimo dipendente aveva esercitato poteri autoritativi o negoziali.⁽¹⁾

L'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 ha ricompreso tra i destinatari del divieto in argomento anche i soggetti titolari di incarichi amministrativi di vertice e i soggetti esterni con i quali l'amministrazione ha stabilito un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo (es. titolari di contratti dirigenziali con contratti a tempo determinato).⁽²⁾

La *ratio* di tali disposizioni è quella di scongiurare il rischio che chi presta servizio per un'amministrazione pubblica possa avvantaggiarsi dei poteri autoritativi o negoziali connessi al proprio ruolo, per ottenere, come futuro vantaggio, un incarico professionale dal soggetto privato destinatario dell'attività della Pubblica Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

L'ANAC ha precisato che il divieto in parola "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"⁽³⁾, chiarendo anche che, al di là della formulazione letterale della norma (che sembrerebbe

⁽¹⁾ **Art. 53, comma 16 ter d.lgs. n. 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'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".

⁽²⁾ **Art. 21 d.lgs. n. 39/2013, recante "Applicazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001":** "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.

⁽³⁾ cfr. PNA 2019, pag. 65.

riguardare solo società, imprese, studi professionali) *“la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento”*.

L'ANAC ha chiarito, inoltre, che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali cui si riferisce la disposizione, 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.”*⁽⁴⁾

L'Autorità Anticorruzione ha precisato che, nel novero dei poteri autoritativi e negoziali, rientrano quelli che si risolvono nell'adozione di provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.⁽⁵⁾

Sono, pertanto, di norma, da includere tra i dipendenti che esercitano poteri autoritativi e negoziali, i dirigenti e i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, comma 6, d.lgs. 165/2001 e coloro che esercitano funzioni apicali o cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente⁽⁶⁾.

L'ANAC ritiene, inoltre, che il divieto si applichi anche ai funzionari che hanno comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione⁽⁷⁾.

Considerato che tra i provvedimenti idonei ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari figurano anche i provvedimenti di carattere sanzionatorio, si ritiene che il divieto si applichi anche a tutti i dipendenti che hanno esercitato funzioni di vigilanza e controllo nei confronti dei soggetti sottoposti a tale controllo.

Il divieto, direttamente connesso ai principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione, è sanzionato dal citato art. 53, comma 16 ter, con la **nullità dei contratti** conclusi e degli incarichi conferiti, **con l'obbligo di restituzione, per l'ex dipendente, dei compensi eventualmente percepiti** e accertati,

⁽⁴⁾ cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 30.

⁽⁵⁾ cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017.

⁽⁶⁾ cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015

⁽⁷⁾ cfr. PNA 2019, pagg. 66, 67.

e con **il divieto, per i soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni.**

Come precisato nel comunicato ANAC del 30/10/2019, il Consiglio di Stato, pronunciandosi con sentenza n. 7411 del 29/10/2019, ha identificato nell'ANAC l'Autorità competente in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dall'art. 53, comma 16 - ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Il Consiglio di Stato ha inoltre precisato che la stessa Autorità Nazionale Anticorruzione è anche il soggetto che ha il compito di assicurare, all'esito dell'accertamento di una situazione di *pantouflage*, la nullità dei contratti sottoscritti dalle parti nonché l'adozione delle conseguenti misure sanzionatorie.

Premesso quanto sopra, si rammenta che, in conformità alle indicazioni contenute anche nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (PTPCT) 2021-2023⁽⁸⁾ le strutture di questa Agenzia competenti in materia, sono tenute a:

1. inserire, nei contratti di assunzione del personale, la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
2. inserire, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi a ex dipendenti dell'Agenzia che abbiano esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali nei loro confronti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto;
3. inserire analoga previsione nelle concessioni e nei contratti conclusi all'esito delle procedure di cui al precedente punto 2, precisando che l'eventuale accertamento della non veridicità della dichiarazione resa dal concessionario o dal contraente comporterà la risoluzione del contratto o della concessione (clausola risolutiva espressa), così come disposto dall'art. 80, comma 1, lett. g), d.lgs. 165/2001, richiamato dall'art. 108, comma 1, lett. c), dello stesso decreto;
4. escludere dalle procedure di affidamento i soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
5. effettuare monitoraggi/controlli finalizzati a verificare l'effettiva osservanza del divieto in argomento da parte dei dipendenti cessati dal servizio nell'ultimo triennio.

Eventuali violazioni alle disposizioni in parola da parte di soggetti che abbiano prestato servizio per l'Agenzia nell'ultimo triennio, potranno essere comunicate all'indirizzo e-mail

⁽⁸⁾ Cfr. pag. 65

adm.anticorruzione@adm.gov.it per consentire l'avvio delle verifiche necessarie al successivo inoltro all'ANAC delle conseguenti segnalazioni.

IL DIRETTORE CENTRALE
SALVATORE ROBERTO MICCICHÈ
firmato digitalmente