



PROVINCIA DI MANTOVA

IL SEGRETARIO GENERALE

Mantova 20 febbraio 2025

Ai Dirigenti
Ai titolari di EQ

e p.c. Al Sig. Presidente
Carlo Bottani

e p.c. Azienda Speciale
FOR.MA. Mantova

A.G.I.R.E. S.r.l.

Oggetto: Circolare n. 2/2025

***Pantouflage*: indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori, alla luce delle Linee Guida ANAC n. 1, adottate con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024.**

Il 25 settembre 2024 sono state adottate da ANAC le Linee Guida in materia di divieto di *pantouflage* (le c.d. “porte girevoli”, dal settore pubblico a quello privato).

La fattispecie è disciplinata dall’art. 53, comma 16 ter del D.lgs. n. 165/2001.

La norma vieta ai 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 (c.d. periodo di raffreddamento), attività lavorativa o professionale presso soggetti privati destinatari dell’attività dell’amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

L’art. 21 del D.lgs. n. 39/2013 ed i PNA 2019 e PNA 2022, hanno successivamente chiarito

alcuni aspetti in ordine all'applicazione del divieto, ai poteri di vigilanza di ANAC e alle misure da adottare per prevenire il fenomeno.

Il divieto si annovera tra le misure di prevenzione della corruzione e agisce in una fase successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione.

Il *pantouflage*, infatti, mira a 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 o di un rapporto di lavoro presso l'impresa o il soggetto privato con cui entrano in contatto nell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali. In altri termini il dipendente, 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 l'amministrazione, potrebbe arrecare un danno all'interesse pubblico.

Le Linee Guida del 2024, da intendersi come integrative a quanto previsto nel PNA 2022, forniscono indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori attinenti al divieto. Si riportano, di seguito, alcune indicazioni di sintesi sul contenuto delle citate linee, seguendo la modalità espositiva ivi adottata.

1 - AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

L'Autorità ha fornito indicazioni per individuare in maniera più precisa gli **enti in provenienza**, cioè le pubbliche amministrazioni e gli enti da cui proviene il dipendente e gli **enti privati in destinazione**, ossia i soggetti privati che instaurano un rapporto di lavoro o collaborazione con il dipendente.

Enti in provenienza:

- pubbliche amministrazioni come definite dall'art. 1, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001 – e cioè amministrazioni dello Stato, compresi istituti, scuole e istituzioni educative, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e loro consorzi e associazioni, istituzioni universitarie, Istituti autonomi case popolari, Camere di commercio, enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, amministrazioni, aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'ARAN, le Agenzie fiscali ed il CONI;
- enti pubblici economici, così come definiti dall'art. 1, comma 2 lett. b) del D.lgs. n. 39/2013, cioè enti di diritto pubblico non territoriali, nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati finanziati dalla pubblica amministrazione;
- enti di diritto privato in controllo pubblico (l'applicabilità del divieto va valutata con riferimento all'art. 21 D.lgs. 39/2013).

Soggetti a cui si applica il divieto:

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni:

- i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo, i titolari di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale, Direttore Generale o posizioni assimilate), i soggetti titolari di incarichi dirigenziali interni, incarichi dirigenziali esterni e di incarichi c.d. a contratto affidati in base all'art. 110 del D.lgs. n. 267/2000;
- soggetti esterni all'ente che hanno instaurato con lo stesso un rapporto di lavoro

subordinato a tempo determinato o autonomo.

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

- soggetti con incarichi amministrativi di vertice, di livello apicale (assegnati a soggetti interni o esterni all'ente che conferisce l'incarico), che non comportano l'esercizio in via esclusiva di competenze di amministrazione e gestione;
- soggetti con incarichi di amministratore, tra cui quello di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e incarichi assimilabili, con riferimento ad ogni organo di indirizzo dell'ente, qualunque sia la denominazione dell'organo stesso;
- soggetti titolari di incarichi dirigenziali esterni ed interni;
- soggetti esterni con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo.

Il divieto si applica solo nei confronti dei soggetti indicati che esercitino poteri autoritativi e/o negoziali nei confronti dei soggetti privati presso cui sono poi chiamati a svolgere un incarico o a prestare un servizio. È solo l'esercizio di tale tipologia di poteri, sia in forma stabile e continuativa che in forma occasionale, infatti, a costituire presupposto per l'applicazione del divieto.

Enti privati in destinazione:

- associazioni, fondazioni, federazioni con natura privatistica, imprese e studi di professionisti abilitati (studi legali, di ingegneria, di architettura).

Il divieto non trova applicazione:

- con riferimento agli enti privati in destinazione costituiti successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente;
- con riferimento alle società in house.

2 - AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE

L'ambito oggettivo di applicazione del divieto potrà essere chiarito, specificando meglio che cosa si intende per:

- a) poteri autoritativi e negoziali esercitati nei confronti del soggetto privato in destinazione, nei tre anni antecedenti la cessazione del servizio da parte del pubblico dipendente;
- b) attività lavorativa o professionale svolte nell'ente in destinazione;
- c) periodo di raffreddamento stabilito dal legislatore.

a) poteri autoritativi e negoziali: si intende l'esercizio di poteri che implicano l'adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari: conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e di servizi o per la realizzazione di lavori per la Pubblica Amministrazione, adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere, etc.

La valutazione sull'esistenza del presupposto di cui al punto a) va fatta caso per caso, accertando il potere esercitato e l'atto emanato, il ruolo ricoperto all'interno dell'amministrazione del soggetto che ha adottato l'atto, nonché il coinvolgimento nell'istruttoria e l'incidenza che il soggetto ha avuto ai fini dell'adozione dell'atto finale. Sono riconducibili all'esercizio di tale tipologia di poteri gli atti adottati:

- ✓ dai titolari di incarichi amministrativi di vertice (*es. compiti attribuiti dal D.lgs. n. 165/2001, art. 16, comma 1, lett. c, d, e*);
- ✓ dai titolari di incarichi dirigenziali;
- ✓ dai RUP nelle diverse fasi del procedimento di gara;
- ✓ dai soggetti chiamati ad esprimere pareri o a rilasciare certificazioni o perizie che incidono in maniera significativa sul provvedimento finale, ancorché, quest'ultimo sottoscritto da altri;
- ✓ nell'esercizio di poteri ispettivi.

b) attività lavorativa o professionale svolte nell'ente in destinazione: sono riconducibili alla fattispecie i rapporti di lavoro subordinato a carattere oneroso (a tempo indeterminato o determinato), gli incarichi dirigenziali, gli incarichi per ricoprire posizioni di vertice o anche di funzionario. La prestazione deve essere connotata dai caratteri di continuità e stabilità; sono escluse dall'applicazione del divieto le attività occasionali svolte presso l'ente in destinazione. Rientrano nel divieto anche le attività e gli incarichi svolti a titolo gratuito. Eventuali rinunce al compenso non rilevano ai fini dell'applicazione della normativa.

c) periodo di raffreddamento stabilito dal legislatore: il divieto opera nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con l'ente di provenienza. In ogni caso, ai fini del calcolo del periodo di raffreddamento occorre considerare il concreto distanziamento temporale tra l'attività o l'incarico presso l'ente in provenienza e quello da svolgere presso l'ente in destinazione (cfr. Delibera ANAC n. 445 del 27 maggio 2020).

3- PROFILI SANZIONATORI

Le conseguenze della violazione del divieto sono:

- a) nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito;
- b) obbligo di restituzione dei compensi: obbligato alla restituzione è l'ex dipendente pubblico e destinatario della restituzione è il privato che ha erogato il compenso;
- c) divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni: che grava sui soggetti privati che hanno concluso i contratti o conferito gli incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16 ter del D.lgs. n. 165/2001. Il divieto di contrarre:
 - ✓ opera esclusivamente nei confronti dell'Amministrazione di provenienza del dipendente, comprese le eventuali articolazioni e gli uffici periferici della stessa, nonché le società *in house*;
 - ✓ include 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'operatore destinatario dell'interdizione, l'erogazione di prestazioni di pubblico servizio da parte dell'Amministrazione;
 - ✓ non si estende all'ottenimento di meri provvedimenti autorizzatori da parte dell'Amministrazione (es. licenze o rilascio di titoli ambientali necessari all'esercizio di attività);
 - ✓ ha una durata di tre anni (termine non graduabile/riducibile) decorrente dalla data di stipula del contratto/incarico con l'ex dipendente pubblico, dichiarato nullo *ex lege* a seguito dell'accertamento di violazione del divieto di *pantouflage*;

- ✓ quanto alla verifica dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) nella commissione dell'illecito, si rimanda al contenuto della Delibera ANAC n. 225 dell'11 maggio 2022 e si rileva che viene posta una presunzione semplice di sussistenza dell'elemento psicologico colposo in capo all'agente che conferisce l'incarico, superabile con prova contraria.

La segnalazione di *pantouflage* è da considerarsi improcedibile nel caso in cui la stessa pervenga quando sia decorso il periodo di tre anni dall'assunzione dell'ex dipendente da parte del soggetto privato, corrispondente con il periodo in cui al soggetto privato è vietato contrarre con la Pubblica Amministrazione.

Come opera il divieto nell'ambito delle gare pubbliche:

Se la stazione appaltante rileva:	Conseguenze	Normativa di riferimento
	se ANAC ha già accertato la violazione del divieto, l'operatore economico verrà escluso dalla gara	Art. 94, comma 5 lett. a) D.lgs. n. 36/2023 Delibera n. 309 del 27 giugno 2023, allegato bando tipo per procedura aperta n. 1/2023 e FAQ 8.1
la violazione del divieto da parte dell'operatore economico che partecipa alla gara, in quanto ha assunto o conferito un incarico ad un ex dipendente della stazione appaltante stessa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ obbligo della stazione appaltante di valutare la dichiarazione resa dall'operatore economico ai fini della partecipazione alla gara che, ove ritenuta non veritiera e quindi idonea ad influenzare indebitamente il processo decisionale dell'ente, potrebbe comportare l'esclusione dell'operatore; ✓ segnalazione ad ANAC per l'accertamento della violazione e la l'adozione degli atti di competenza 	Art. 98, comma 3 lett. b) D.lgs. n. 36/2023
la presunta violazione del divieto da parte dell'operatore economico che partecipa alla gara, in quanto potrebbe avere assunto o conferito un incarico ad un ex dipendente pubblico proveniente da <u>diversa</u> stazione appaltante	segnalazione ad ANAC per accertamento della violazione e per l'adozione degli atti di competenza	Art. 53, comma 16 ter D.lgs. n. 165/2001

Con la delibera di adozione delle linee guida è stato emanato anche il *“Regolamento sull’esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria da parte di ANAC”*, pubblicato sulla G.U. n. 296 del 18 dicembre 2024 ed entrato in vigore il giorno successivo.

Il Regolamento disciplina le fasi del procedimento di accertamento della violazione del divieto e il ruolo di ANAC nell’esercizio dell’attività di vigilanza e nella fase di esecuzione delle conseguenze sanzionatorie di cui all’art. 53, comma 16 ter del D.lgs. n. 165/2001.

Nel sottolineare l’importanza del divieto in oggetto, si invitano i Dirigenti e i Titolari degli incarichi di Elevata Qualificazione a dare applicazione alle misure di prevenzione già previste dall’Ente, così come specificate nel PIAO, anche segnalando eventuali situazioni di cui dovessero venire a conoscenza relativamente ad ex dipendenti dell’Ente.

Cordiali saluti

II SEGRETARIO GENERALE
Dott.ssa Franca Bonanata

Allegati:

- 1) Linee guida ANAC

Documento firmato digitalmente ai sensi dell’art. 24 del D. Lgs. n. 82 del 7.3.2005