



Circolare informativa in tema di divieto di *pantoufle*

(art. 53, comma 16-ter D.lgs. n. 165/2001)

Premessa e quadro normativo di riferimento

Il divieto di *pantoufage* (o cd. “incompatibilità successiva”) assume particolare rilievo tra le misure di prevenzione della corruzione, agendo nella fase successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione.

La parola di origine francese “*pantoufage*” 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 *pantoufage* è contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)¹, con la quale è stata raccomandata l’adozione di un’apposita disciplina in materia con la previsione di specifiche restrizioni e limiti.

A livello nazionale la disciplina è contenuta nell’art. 53, comma 16-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165/2001 e nell’art. 21 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Nel corso degli anni ANAC ha affrontato in varie riprese il tema della corretta applicazione dell’istituto, in particolare nell’ambito del PNA 2019, del PNA 2022 e, da ultimo, di specifiche Linee Guida adottate con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024.

La normativa in questione 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.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto **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 da parte dell’ex dipendente pubblico dei relativi compensi eventualmente percepiti e accertati.

La *ratio* della norma è quella di scoraggiare comportamenti impropri dei dipendenti pubblici che, approfittando della propria posizione all’interno dell’amministrazione, potrebbero preconstituirsi situazioni di vantaggio nella prospettiva di ottenere un incarico presso l’impresa o il soggetto privato con cui entrano in contatto esercitando poteri autoritativi o negoziali. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che gli stessi soggetti privati possano, a propria volta, esercitare pressioni o

¹ La Convenzione UNAC è stata adottata dall’Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31.1.2003.

²D.lgs. n. 165/2001 art. 53. Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (Omissis), comma 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”.

Circolare informativa in tema di divieto di *pantouflag*

condizionamenti sullo svolgimento dell'attività istituzionale dei dipendenti, prospettando loro l'opportunità di un'assunzione o di un incarico una volta cessato il rapporto di servizio.

Tenuto conto della complessità della materia e di alcuni dubbi interpretativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il divieto, l'ANAC nel PNA 2022 ha fornito importanti chiarimenti, ribadendo la necessità che le pubbliche amministrazioni adottino misure adeguate a garantire l'attuazione del divieto.

Con le Linee guida di cui alla recente Delibera n. 493 del 25 settembre 2024, ANAC ha fornito indirizzi interpretativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il divieto, ad integrazione di quanto già indicato nel PNA 2022.

Con il presente documento, in attuazione delle ultime indicazioni di ANAC e ai fini della corretta applicazione del divieto di *pantouflag*, si intende precisare:

- ✓ a chi si applica il divieto di *pantouflag*;
- ✓ cosa si intende per poteri autoritativi o negoziali;
- ✓ cosa si intende per attività lavorativa o professionale presso enti privati;
- ✓ quali sono le conseguenze sanzionatorie in caso di violazione del divieto;
- ✓ chi ha la competenza riguardo a verifiche, vigilanza e sanzioni;
- ✓ quali sono le misure adottate ai fini del rispetto del divieto.

1. Soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflag*

I soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflag* nelle pubbliche amministrazioni sono:

- ✓ i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato;
- ✓ i collaboratori e consulenti, titolari di qualsiasi tipologia di incarico o contratto di lavoro autonomo;
- ✓ i titolari dei seguenti incarichi di cui al D.lgs. n. 39/2013 ³:
 - a. *gli incarichi amministrativi di vertice* o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;
 - b. *gli incarichi dirigenziali interni ed esterni*, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. j) e k) del D.lgs. n. 39/2013, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione.

³ D.lgs. n. 39/2013, art. 21: "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".

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 *pantoufage* 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.⁴

2. Poteri autoritativi e negoziali.

I soggetti sopra individuati sono destinatari del divieto di *pantoufage* laddove esercitino poteri autoritativi e negoziali nei confronti di soggetti privati presso i quali sono poi chiamati a svolgere un incarico o a prestare servizio.

Il potere autoritativo e negoziale in una pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralemente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Tra queste situazioni può ricomprendersi:

- la conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi o la realizzazione di lavori⁵;
- 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.

La *ratio* della norma è volta ad attribuire rilievo a tutte quelle situazioni in cui il potere autoritativo e negoziale viene esercitato per conto dell'amministrazione nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio in modo **“concreto ed effettivo”**, cioè in maniera non astratta e formalistica, ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica.

Sono pertanto da ricondurre a tale ambito sia gli atti adottati dai titolari di incarichi dirigenziali che quelli adottati dai titolari di incarichi amministrativi di vertice, in virtù dei compiti di estremo rilievo loro conferiti e in ragione del peso determinante che potrebbero avere sull'adozione di decisioni e provvedimenti della propria amministrazione.

Le Linee Guida prevedono, inoltre, l'estensione della nozione di potere autoritativo o negoziale agli atti endoprocedimentali obbligatori⁶, qualora la loro adozione possa incidere in modo significativo sul contenuto oggetto del provvedimento finale, anche se sottoscritto da altri.

L'amministrazione dovrà 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;

⁴ 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 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”.

⁵ Sono riconducibili tra gli atti espressione di tali poteri nello svolgimento della funzione pubblica quella adottati dal Responsabile unico di progetto (RUP) 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.

⁶ Cfr., ad esempio, la delibera n. 537 del 5 giugno 2019 che a sua volta richiama Pareri sulla Normativa n. 2 del 04/02/2015 e n. 74 del 21/10/2015 e Orientamento n. 24/2015.

Circolare informativa in tema di divieto di *pantouflag*

-
- il ruolo ricoperto all'interno dell'amministrazione e la posizione del soggetto che ha adottato l'atto alla luce del contesto procedimentale di riferimento;
 - 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.

L'ANAC ha escluso che costituisca espressione di poteri autoritativi e negoziali l'adozione di atti di carattere generale, ovvero di quei provvedimenti funzionali alla cura concreta di interessi pubblici e destinati ad una pluralità di soggetti non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili a posteriori.

È opportuno infine chiarire che il divieto di *pantouflag* **non dipende dall'occasionalità dell'attività svolta**, in quanto è il solo 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. L'esigenza di garantire il rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa attraverso il divieto di *pantouflag*, sussiste infatti a prescindere dalla durata dell'incarico ricoperto.

3. Attività lavorative e professionali presso enti privati

Il divieto di *pantouflag* previsto per i soggetti di cui al punto 1. riguarda qualsiasi forma di attività lavorativa o professionale svolta a favore di soggetti privati⁷, comprendendo quindi i rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato, gli incarichi e le consulenze, sia in posizioni di vertice che di livello inferiore.

In particolare, il divieto di *pantouflag* riguarda:

- i rapporti di lavoro subordinato, necessariamente a titolo oneroso, sia a tempo determinato che indeterminato, compresi gli incarichi dirigenziali;
- gli incarichi conferiti per la copertura di specifiche posizioni all'interno dell'ente privato di destinazione;
- le attività professionali svolte sia a titolo oneroso che a titolo gratuito⁸.

Il divieto di *pantouflag* presuppone lo svolgimento di prestazioni lavorative presso il soggetto privato in destinazione connotate da carattere di continuità e stabilità. Infatti, solo la prospettiva di un incarico stabile e continuativo può comportare un rischio in termini di pregiudizio all'imparzialità del dipendente e di conseguenza alla correttezza e al buon andamento dell'attività amministrativa. In difetto di tali presupposti, l'applicazione della misura comporterebbe limitazioni eccessivamente

⁷ La formulazione della disposizione consente una lettura ampia della nozione di "soggetti privati", tra cui rientrano enti privati quali associazioni, fondazioni, federazioni con natura privatistica, imprese e studi di professionisti abilitati.

⁸ Cfr. Linee guida n. 1 dell'Anac - punto 4.2.1: l'art. 53, co.16-ter del D.lgs. n. 165/2001, tra le sanzioni previste in caso di divieto prevede "la restituzione dei compensi eventualmente percepiti". L'uso dell'avverbio "eventualmente" sembra di fatto includere nel divieto anche gli incarichi gratuiti. L'imparzialità del dipendente pubblico che potrebbe essere pregiudicata in prospettiva di un incarico futuro presso l'ente privato. e che certamente viene in rilievo nel caso di attività svolte a titolo oneroso, potrebbe configurarsi anche laddove un incarico professionale sia conferito a titolo gratuito. In questa seconda ipotesi tale incarico potrebbe infatti trasformarsi, in un secondo momento, sulla base di un accordo (collusivo) tra dipendente e impresa privata, in incarico a titolo oneroso, una volta terminato il periodo di raffreddamento imposto dalla norma (tre anni).

Circolare informativa in tema di divieto di *pantouflag*

afflittive dell'autonomia negoziale dei soggetti privati e alla libertà di assumere incarichi per l'ex dipendente.

Si esclude la violazione di *pantouflag* nei casi in cui l'ex dipendente pubblico intraprenda un rapporto di lavoro presso:

- un ente privato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego dei dipendenti; in questo caso, tuttavia, l'ente non deve presentare profili di continuità con enti già esistenti;
- una società *in house* della PA di provenienza, poiché in tali incarichi non si configura una contrapposizione tra interesse pubblico e privato, presupposto necessario per l'applicazione della disciplina sul *pantouflag*, salvo che non si accerti nel caso concreto la sussistenza di un dualismo di interessi.

4. Conseguenze sanzionatorie

In caso di accertamento della violazione del divieto sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie:

- a. la **nullità dei contratti** conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto;
- b. l'obbligo da parte dell'ex dipendente pubblico di **restituzione dei compensi** eventualmente percepiti all'ente privato con cui ha instaurato un rapporto di lavoro;
- c. il **divieto di contrattare** con l'Amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni, gravante sui soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto. Il divieto riguarda tutte le forme di contrattazione relative alle prestazioni commerciali (esclusi i contratti destinati a far ottenere all'operatore economico l'erogazione di prestazione di pubblico servizio da parte della P.A; non include, invece, quello di ottenere meri provvedimenti autorizzatori da parte della P.A. che non si esplichino nella conclusione di un accordo negoziale. I tre anni di divieto decorrono dalla data di stipula del contratto/incarico con un ex dipendente pubblico dichiarato nullo *ex lege* a seguito dell'accertamento della violazione.⁹

5. I poteri di verifica, vigilanza e sanzionatori

Nell'ambito della disciplina del divieto di *pantouflag*, l'ANAC svolge attività **consultiva e regolatoria** a favore delle amministrazioni pubbliche e degli enti privati, attività di **vigilanza**, verificando l'inserimento nei PTPCT e nei PIAO delle PA di misure adeguate volte a prevenire il fenomeno e attività **sanzionatoria** a seguito di accertamento della violazione del divieto.

All'interno dell'Agenzia, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (**RPCT**) è il soggetto chiamato a verificare la corretta attuazione della misura, anche attraverso attività volte ad acquisire informazioni utili in merito al rispetto del divieto di *pantouflag* e con il necessario supporto

⁹Cfr. Linee guida n.1 di Anac par.3.2 e 3.3.

Circolare informativa in tema di divieto di *pantouflagge*

delle strutture interessate (Servizio competente in materia di personale e Servizio di provenienza dell'ex dipendente).

Nel caso in cui dalle verifiche svolte emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflagge*, il RPCT, trasmette una segnalazione qualificata¹⁰ ad ANAC, titolare dei poteri di accertamento e sanzionatori, informandone comunque l'interessato. Il RPCT, infatti, è il punto di riferimento di ANAC che, nell'ambito dei propri poteri di vigilanza, potrà richiedere chiarimenti e informazioni funzionali e valutare i casi di segnalazione di eventuale violazione del divieto di *pantouflagge*.

Il RPCT, inoltre, svolge una funzione consultiva di supporto anche nei confronti del dipendente pubblico che sta per cessare dal servizio in merito ad eventuali ipotesi di violazioni del divieto con riguardo all'attività svolta all'interno dell'ente. A tal fine, il RPCT può raccogliere elementi, valutazioni e informazioni utili attraverso l'interlocuzione con i Servizi interessati.

6. Modalità applicative e misure interne per la verifica del divieto di *pantouflagge* in ARPAL Umbria

Al fine di dare piena attuazione alla disciplina, nel rispetto delle indicazioni operative suggerite da ANAC nel PNA 2022, si intende costruire un modello operativo di attuazione e verifica di specifiche misure di prevenzione da inserire nei prossimi documenti di programmazione, secondo criteri di gradualità e sostenibilità, attraverso:

- a) l'inserimento di clausole e acquisizione di dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflagge*:
- ✓ inserimento all'interno dei contratti individuali di lavoro a partire dal 1° gennaio 2026 di specifiche clausole anti-*pantouflagge*;
 - ✓ acquisizione da parte del personale in servizio di dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflagge* ad integrazione del contratto individuale sottoscritto;
 - ✓ acquisizione di una dichiarazione da rendere al momento dell'assegnazione di un incarico con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflagge*;
 - ✓ acquisizione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione del servizio o dell'incarico, con cui il dipendente o il soggetto che ha ricevuto l'incarico si impegna al rispetto del divieto di *pantouflagge*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
 - ✓ nell'ambito delle procedure di acquisizione di beni e servizi e di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere ad enti privati, acquisizione di dichiarazioni sul rispetto del divieto di *pantouflagge* da parte degli operatori economici e inserimento di specifiche clausole sulle sanzioni in cui incorrono i soggetti per i quali emerge il

¹⁰Per segnalazione qualificata è da intendersi una dichiarazione che abbia il requisito della fondatezza, completezza, relativa ad un oggetto rientrante nella competenza di ANAC e con fondata su questioni di carattere prevalentemente personale del segnalante.

Circolare informativa in tema di divieto di *pantouflag*

mancato rispetto del divieto, anche in conformità a quanto previsto dai bandi-tipo adottati dall'ANAC;

- ✓ acquisizione di una dichiarazione da parte dell'operatore economico al momento della sottoscrizione del contratto (o di atto analogo) di impegno al rispetto del divieto di *pantouflag*;

b) il monitoraggio del rispetto del divieto:

- ✓ esecuzione di verifiche attraverso la raccolta di informazioni utili e l'interrogazione di banche dati in tutti i casi di omessa dichiarazione da parte del dipendente o del soggetto incaricato al momento della cessazione del rapporto di lavoro/incarico o a campione sulle dichiarazioni rese, rimodulando la percentuale di anno in anno in base al principio di gradualità e in considerazione della dotazione organica, dei flussi pensionistici o del grado di perfezionamento degli strumenti di controllo a disposizione.

Nel caso in cui emergano dubbi circa il rispetto del divieto *di pantouflag*, il RPCT, previa interlocuzione con l'ex dipendente, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata.

- ✓ esecuzione di verifiche a campione delle dichiarazioni rese dall'operatore economico nell'ambito delle procedure di acquisizione di beni e servizi e di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere, mediante la consultazione delle banche dati nella disponibilità dell'amministrazione. Nel caso in cui emergano dubbi circa il rispetto del divieto *di pantouflag*, il RPCT, previa interlocuzione con l'operatore economico, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata.

La definizione nel dettaglio delle diverse misure di prevenzione e delle strutture dell'Agenzia responsabili della loro attuazione, viene rinviata in sede di approvazione del PIAO per il triennio di competenza, a partire dal PIAO 2026/2028.