



Autorità Nazionale Anticorruzione

Commento a cura di

Simone Chiarelli

3337663638

simone.chiarelli@gmail.com

<https://www.youtube.com/simonechiarelli>

Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020

concernente proposte di modifica alla disciplina del *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*)

Approvato con delibera n. 448 del 27 maggio 2020



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

Considerato che l'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante le *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*, è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 1, comma 42, lettera l), della legge 6 novembre 2012, n. 190, contenente le *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, al fine di prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione, al pari delle altre disposizioni contenute nel testo normativo richiamato;

considerato che l'art. 1, comma 1, della legge n. 190/2012, individua l'ANAC quale soggetto preposto alla vigilanza e al controllo sull'effettiva applicazione delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e che al successivo comma 2, lettera g), prevede, tra l'altro, il compito della stessa di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia;

il Consiglio dell'Autorità nell'esercizio dei suddetti poteri, nella seduta del 27 maggio, alla luce delle problematiche interpretative e applicative riscontrate nello svolgimento dei propri compiti istituzionali ha ritenuto necessario formulare osservazioni in merito alla disciplina del c.d. *"pantouflage"*, contenuta nel suddetto art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, segnalando altresì la necessità di un intervento urgente del legislatore sul punto.

Quadro normativo di riferimento e motivi della segnalazione.

Il comma 16-ter, dell'articolo 53 del d.lgs. 165/2001, dedicato a *"Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi"* del dipendente pubblico, così recita: *"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"*.

Si tratta di una norma particolarmente innovativa che è stata introdotta nell'ordinamento interno con finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

Infatti con la disposizione in esame il legislatore ha integrato la disciplina della prevenzione della corruzione nell'ambito della complessa e articolata materia degli incarichi pubblici, mediante l'introduzione di misure in materia di *post-employment* (appunto, il *pantouflage* o *"incompatibilità successiva"*), preordinate a ridurre i rischi connessi all'uscita del dipendente dalla sfera pubblica e al suo passaggio, per qualsivoglia ragione, al settore privato.

Tali misure si affiancano ai meccanismi di *pre-employment* (le c.d. *"inconferibilità"*, ossia i divieti temporanei di accesso alla carica) e di *in-employment* (le c.d. *"incompatibilità"*, ossia il cumulo di più cariche) previsti dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante le *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma*



Autorità Nazionale Anticorruzione

dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”, e finalizzati a sterilizzare possibili conflitti di interesse nell’accesso agli incarichi pubblici.

Come chiarito già nel PNA del 2013, «il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all’interno dell’amministrazione per ottenere un lavoro presso l’impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la “convenienza” di accordi fraudolenti».

L’ambito soggettivo di applicabilità della disposizione in esame 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 lavoro “c.d. periodo di raffreddamento”, a prescindere dal motivo della stessa, 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.

La violazione del divieto di cui in narrativa comporta quale conseguenza della violazione della norma imperativa la nullità del contratto concluso e/o dell’incarico conferito, oltre che con il divieto per il soggetto privato che ha concluso il contratto e/o che ha conferito l’incarico di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni e con il contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti per lo svolgimento degli incarichi vietati.

Con riferimento alla disposizione in esame l’Autorità, nell’ambito della propria attività consultiva e di vigilanza, ha potuto riscontrare una serie di difficoltà applicative solo parzialmente risolte dalla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 7411/2019, pubblicata in data 19.10.2019, con la quale il supremo consesso amministrativo ha riconosciuto il potere di ANAC di vigilanza e di applicazione delle conseguenze previste dall’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, nell’ambito del più generale potere di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità alla stessa attribuito dall’art. 16 del d.lgs. 39/2013.

Tali criticità verranno di seguito elencate e illustrate, rendono opportuni interventi correttivi che consentano all’istituto del *pantouflage* di essere applicato efficacemente e in maniera rispondente rispetto alla *ratio* perseguita dal legislatore con la sua introduzione nell’ordinamento.

Una disciplina organica del *pantouflage*.

In via preliminare, l’Autorità intende osservare come la normativa sul *pantouflage* di cui all’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, successivamente integrata dall’art. 21 del d.lgs. 39/2013¹ che, come si vedrà più avanti, ne ha esteso la portata applicativa, si presenti eccessivamente scarna.

¹ Si riporta di seguito il testo dell’art. 21 del d.lgs. 39/2013, rubricato “Applicazione dell’articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165/2001”: “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



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il legislatore ha concentrato in pochissime righe la regolamentazione di un istituto piuttosto complesso, la cui applicazione è stata messa in atto dall'Autorità pur tra notevoli criticità tanto in sede consultiva quanto in sede vigilanza, oltre che di predisposizione del PNA.

Peraltro, l'esercizio del potere di vigilanza da parte dell'Autorità ha avuto come conseguenza un rilevante contenzioso giurisdizionale proprio in relazione ai poteri di Anac in materia di *pantouflage* di cui si dirà meglio oltre.

Da un punto di vista generale, pertanto, si rileva la necessità di una disciplina organica che consenta di chiarire, a livello legislativo, tutte le difficoltà che si sono manifestate con riferimento all'applicazione della disposizione in esame, oltre che l'opportunità di rivalutare il contesto normativo nell'ambito del quale la normativa sul *pantouflage* debba essere collocata.

Attualmente infatti, come abbiamo visto, la stessa risulta inserita nel titolo IV del T.U. del pubblico impiego (d.lgs. 165/2001), dedicato alla disciplina del rapporto di lavoro tra il dipendente e la pubblica amministrazione e, in particolare, nell'ambito dell'art. 53 dedicato a "*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*" del dipendente pubblico.

L'art. 21 d.lgs. 39/2013, contenente la disciplina delle inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, amplia poi l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione in questione, con ciò lasciando intendere che rientri nell'ambito del potere di vigilanza riconosciuto all'Autorità in materia di accertamento delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013 anche l'accertamento delle violazioni dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 (in tal senso la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 7411/2019).

Sembrerebbe pertanto più ragionevole accorpare la disciplina del *pantouflage* in un unico testo normativo che contenga tutta la regolamentazione della materia, tenendo conto della *ratio* comune che è possibile riconoscere alla disciplina di *pre-employment*, *in-employment* e *post-employment*: evitare il rischio che interessi privati finiscano per inquinare il perseguimento dell'interesse pubblico nell'azione della pubblica amministrazione.

Ambito soggettivo di applicazione della disciplina del *pantouflage*.

L'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, stabilisce espressamente che la disciplina sul *pantouflage* si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al precedente articolo 1, comma 2.

L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 precisa tuttavia che "*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*".

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".



Autorità Nazionale Anticorruzione

La nozione di amministrazione in provenienza: enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico

L'Autorità ha avuto modo di rilevare un disallineamento tra le norme in questione: l'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, annovera tra le pubbliche amministrazioni solo gli enti pubblici non economici, mentre l'art. 1, co. 2, lett. b), d.lgs. 39/2013, applicabile in forza della previsione contenuta nel successivo art. 21, fa riferimento agli enti pubblici in generale, senza alcuna distinzione fra ente economico e non economico.

Sul piano interpretativo l'Autorità ha ritenuto non rilevante, ai fini dell'applicabilità della disciplina in materia di *pantouflage*, la distinzione tra enti pubblici economici e non economici, in quanto sono espressamente ricompresi nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 39/2013 tanto gli enti pubblici economici quanto quelli classificati come non economici.

La tesi sostenuta dall'Autorità è stata confermata anche dal giudice amministrativo il quale, ritenendo che nella disciplina contenuta nel d.lgs. 39/2013 non vi sia alcun contrasto con i principi della legge delega (art. 1, comma 49, legge 190/2012), ha affermato che *“L'assunto interpretativo delle appellanti incidentali, rivolto a escludere dall'ambito di applicazione della normativa in esame [d.lgs. 39/2013] gli enti pubblici economici, appare del resto irragionevole e contro il principio di uguaglianza: sarebbero trattate in maniera diversa situazioni simili senza una valida giustificazione, considerato che il rischio di vicende corruttive collegate al conferimento degli incarichi di vertice si pone, in astratto, in maniera simile per entrambe le tipologie di enti. Tra due interpretazioni, di cui l'una in contrasto con le norme costituzionali, l'interprete è tenuto a preferire quella che appaia conforme al dettato costituzionale (Corte cost., 22 ottobre 1996, n. 356, e da ultimo, Cass., SS. UU., 16 dicembre 2016, n. 27986, Corte cost., 7 gennaio 2000, n. 1)”* (Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126).

Pur ritenendo così risolta sul piano interpretativo la questione evidenziata, sembrerebbe tuttavia opportuno, nell'ottica di una revisione organica della disciplina sul *pantouflage*, un intervento normativo volto a indicare esplicitamente l'applicabilità della stessa a tutti gli enti pubblici, oppure eliminando il richiamo all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001 e considerando una diversa collocazione per le regole per il passaggio dal settore pubblico a quello privato.

Parimenti, sempre per chiarezza del dato normativo, il divieto per gli enti in provenienza dovrebbe estendersi anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico – non contemplati nel comma 16-ter, trattandosi di norma inserita nel testo unico sul pubblico impiego – sempre in coerenza con l'art. 21 citato.

Da questo punto di vista si pongono però due ordini di problemi che renderebbero opportuno l'intervento del legislatore:

1. l'individuazione della definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico alla quale fare riferimento per l'applicazione della disciplina del *pantouflage*: ciò in considerazione delle differenti nozioni di ente di diritto privato in controllo pubblico contenute nel d.lgs. 175/2016² e nel d.lgs. 39/2013;

² Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il *“Testo Unico in materia di società in controllo pubblico”*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

2. L'opportunità di estendere l'applicazione della disciplina del *pantouflage*, e, in *provenienza*, anche agli enti di diritto privato regolati e finanziati che svolgano attività di pubblico interesse. Anche in tal caso sarebbe necessario chiarire a quale definizione fare riferimento per l'individuazione di tale tipologia di enti.

L'ente privato destinatario dei poteri autoritativi e negoziali della pubblica amministrazione

In ordine ai privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi della pubblica amministrazione, nei PNA 2018 e 2019 l'Autorità ha ribadito l'opportunità di una lettura ampia della nozione di soggetto privato, che va a considerare tali non soltanto, ad esempio, società, imprese e studi professionali, ma anche soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, atteso che la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione del perimetro di applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

Peraltro, in merito agli enti destinatari sorge il dubbio di come trattare il caso dell'esercizio di un potere negoziale verso un soggetto pubblico che opera come privato ai sensi di legge, come ad esempio, l'affidatario di un contratto pubblico di lavori, servizi o forniture da parte di una PA. In tali casi, se è vero che il soggetto affidatario (es. Università o ente di ricerca) è un soggetto pubblico/pubblica amministrazione è altrettanto vero che, nella fattispecie, agisce in qualità di operatore economico³ affidatario di una commessa pubblica (dunque, alla stregua di una qualunque altra impresa o società operante sul mercato) ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e pertanto andrebbe sottoposto alla disciplina del *pantouflage*.

La formulazione della norma lascia quindi ancora aperti dei dubbi interpretativi su cui occorre un intervento del legislatore per precisare le tipologie di enti in destinazione cui applicare il divieto.

I soggetti che esercitano i poteri autoritativi e negoziali

Da un punto di vista generale si evidenzia la necessità di precisare e rendere più organica la disciplina delle tipologie di dipendenti sottoposte al divieto in esame.

Si osservi, al riguardo, che secondo l'orientamento dell'Autorità, i dipendenti che esercitano poteri autoritativi e negoziali sono tutti i soggetti che esercitano in concreto tali poteri tramite l'adozione di provvedimenti amministrativi (es. rilascio di licenze, titoli autorizzativi o concessori) e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente (cfr. PNA 2018, 2019).

Al riguardo, da ultimo nel PNA 2019, l'Autorità ha ritenuto di ricomprendere in tale ambito anche altre tipologie di soggetti, a titolo esemplificativo, le figure dei dirigenti e dei funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110

³ L'art. 3, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", definisce "«operatore economico», una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi".



Autorità Nazionale Anticorruzione

del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente.

Tra le situazioni lavorative cui si applica il divieto, l'Autorità, come anche accennato, ha ritenuto di dover ricomprendere altresì le situazioni che possano configurare anche in capo al dipendente il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, ad esempio mediante la collaborazione all'istruttoria, l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni, ecc.) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. In tale ottica, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto, o che sia ad esso sovraordinato, ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento istruttorio.

Sarebbe, tuttavia, auspicabile che l'orientamento interpretativo dell'Autorità trovasse una esplicita previsione onde consentire una maggiore chiarezza del disposto normativo.

Qualora si ritenga di estendere l'ambito di applicazione della disciplina del *pantouflage* anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico o regolati e finanziati è necessario svolgere ulteriori riflessioni.

In merito, sulla base del dato letterale dell'art. 21 del d.lgs. 39/2013, che fa riferimento esclusivamente ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013, sono sottoposti al divieto di *pantouflage* gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali, mentre sembrano esclusi i dipendenti, invece ricompresi nel comma 16-ter.

D'altra parte, anche l'art. 4 del d.lgs. 39/2013, che rappresenta una norma simmetrica rispetto a quella del comma 16-ter, in quanto disciplina gli incarichi che il settore pubblico affida a soggetti provenienti da enti privati dallo stesso regolati o finanziati, prevede l'inconferibilità, per 2 anni, per i soli incarichi amministrativi di vertice, di amministrazione e gli incarichi dirigenziali esterni dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione.

Valutazioni analoghe valgono per i dirigenti ordinari. Al riguardo, nelle linee guida di cui alla determinazione Anac dell'8 novembre 2017, n. 1134 relative alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione.

In coerenza con tale previsione, i dirigenti degli enti regolati o finanziati sono oggi esclusi dall'applicazione del comma 16-ter, salvo in caso in cui lo statuto o specifiche deleghe attribuiscono loro determinati poteri autoritativi o negoziali.

Tuttavia, per coerenza anche rispetto alle linee interpretative fornite dall'Autorità, si ritiene opportuno estendere l'applicabilità del *pantouflage* negli enti di diritto privato in controllo pubblico e regolati o finanziati anche alle figure dirigenziali ordinarie e non dirigenziali che abbiano comunque partecipato all'adozione dei provvedimenti autorizzativi o negoziali in materia decisiva o vincolante.

Ciò anche alla luce di un approccio sostanziale e non formale, sposato anche dall'Autorità, secondo cui sono sottoposti al divieto non solo i soggetti apicali e i dirigenti ma anche i funzionari che, partecipando in qualsivoglia forma all'istruttoria, hanno il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale (Cfr. da ultimo PNA 2019).



Autorità Nazionale Anticorruzione

In conclusione, si auspica un intervento normativo finalizzato a una complessiva armonizzazione dei criteri di passaggio dall'ente pubblico a quello privato e viceversa, allineando quanto previsto dal comma 16-ter per l'uscita dal pubblico e l'ingresso nel privato a quanto stabilito dall'art. 4 per il percorso inverso, anche rispetto al periodo di raffreddamento, fissato in 3 anni per il primo caso e in 2 anni per il secondo.

Gli incarichi politici

Occorre infine osservare che la normativa del *pantouflage* si occupa di regolare il passaggio dal pubblico al privato dei funzionari pubblici. La scelta di partire dai funzionari professionali, cioè da coloro che eseguono o partecipano in prima persona alla elaborazione degli atti e delle istruttorie da cui poi scaturisce l'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali appare senza dubbio una scelta corretta.

Tuttavia, ben poco è previsto per quanto riguarda le cariche politiche.

Sotto un profilo più generale, l'Autorità, già con la segnalazione del 10 giugno 2015, n. 4, nel rappresentare diversi punti problematici del d.lgs. 39/2013, in vista della revisione del medesimo decreto, che poi non ha visto la luce, aveva segnalato che una visione completa del regime delle inconfiribilità e delle incompatibilità avrebbe richiesto la previsione di una disciplina per le cariche politiche non solo per la "provenienza" (già prevista) ma anche la "destinazione". A tale riguardo, si proponeva di circoscrivere l'intervento normativo alle cariche politiche conferite per nomina, quindi non elettive, al fine di evitare di entrare nella tematica dei regimi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, oggetto di distinte discipline, assai complesse da rivedere.

Nel rinviare a contenuti della segnalazione 4/2015 per i vari profili connessi alla trattazione delle cariche politiche, in questa sede preme solo segnalare al Governo e al Parlamento di valutare l'opportunità di estendere la disciplina del *pantouflage* anche a tali figure.

Attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione

Nel rivedere la disciplina del *pantouflage* occorre ampliare gli incarichi vietati in destinazione. Nell'esperienza dell'Autorità si sono presentate situazioni che non facevano espresso riferimento ad attività professionali o lavorative subordinate, ma incarichi in destinazione in organi di indirizzo politico amministrativo ovvero in comitati direttivi o scientifici, quale prezzo della cattura. Limitare le ipotesi a attività lavorative subordinate o professionali rischia quindi di tenere fuori dall'applicazione della normativa ipotesi più rilevanti.

Il regime sanzionatorio.

Il soggetto competente a garantire l'applicazione delle sanzioni previste per la violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il primo problema che si pone con riferimento all'applicazione delle sanzioni previste dalla disposizione in esame è quello dell'individuazione dell'organo o dell'autorità competente non solo ad accertare la violazione del divieto di *pantouflage*, ma anche a comminare le sanzioni previste.

Con riferimento alle proprie competenze nella materia in esame l'Autorità ha sempre ritenuto di poter svolgere sia attività consultiva che attività di vigilanza ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 39/2013 (PNA 2018 e 2019).

In particolare, con il *“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”*, approvato nella seduta del Consiglio del 7 dicembre 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 295 del 20 dicembre 2018, l'Autorità ha inteso disciplinare la propria *“attività consultiva, con riferimento a fattispecie concrete, in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con particolare riguardo alle problematiche interpretative e applicative della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei suoi decreti attuativi e, in materia di contratti pubblici, con particolare riguardo alle problematiche interpretative e attuative del Codice, fatta eccezione per i pareri di precontenzioso di cui all'art. 211, comma 1”* (art. 2, comma 1). Ciò in attuazione dell'art. 1, comma 2, lett. e), legge 190/2012, che attribuisce espressamente all'Autorità la competenza ad esprimere pareri facoltativi in materia di *pantouflage*⁴.

Per quanto attiene al potere di vigilanza in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, l'Autorità ne ha sostenuto la titolarità in forza dell'inserimento nel d.lgs. 39/2013 dell'art. 21 dedicato appunto all'applicazione di tale disposizione.

L'estensione del potere di vigilanza dell'Autorità è stata oggetto anche di un contenzioso giudiziale ancora pendente, avente ad oggetto la delibera n. 207/2018 con la quale l'Autorità stessa ha accertato la violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, pur rilevando la sussistenza di un vuoto normativo con riferimento all'individuazione dell'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie ivi previste e la conseguente incompetenza di Anac al compimento degli atti derivanti dall'accertamento compiuto.

Dapprima il TAR Lazio, con la sentenza n. 11494/2018 resa in data 7.11.2018, ha annullato la suddetta delibera, ritenendo che *“l'unico ambito di intervento che il legislatore ha riconosciuto all'ANAC per intervenire nell'applicazione dell'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 39/13 cit. [rectius d.lgs. n. 165/2001] in relazione a “soggetti non riconducibili alla p.a.” è quello circoscritto all'adozione di pareri “facoltativi” in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni”*.

La decisione del giudice di primo grado è stata ribaltata dal Consiglio di Stato, il quale, con la sentenza n. 7411/2019 pronunciata nella camera di consiglio del 18.7.2019, pubblicata in data 29.10.2019 e non notificata, per quanto in questa sede interessa, ha riconosciuto che l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste dall'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 deve essere individuata proprio in ANAC, in ragione del richiamo della citata disposizione da parte dell'art. 21 d.lgs. 39/2013 e nell'ambito del più generale potere di vigilanza in materia di inconfiribilità e

⁴ L'art. 1, comma 2, lett. e), della legge 190/2012, stabilisce infatti che l'Autorità *“esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo”*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

incompatibilità alla stessa attribuito dal precedente art. 16. Ciò in quanto, ha affermato il Supremo consesso amministrativo, sussistendo un chiaro *“nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all’Autorità”*, non può che ascriversi all’Autorità il *“compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle misure conseguenti, la tutela dei valori trasparenza ed integrità delle amministrazioni pubbliche che sono il proprium della sua missione istituzionale”*.

La suddetta sentenza non è ancora passata in giudicato e risulta oggetto di un ricorso per revocazione ai sensi dell’art. 106 c.p.a. e 395 c.p.c., e di impugnativa dinanzi alla Corte di Cassazione, ai sensi dell’art. 111, co. 8, Cost. e dell’art. 362, co. 1, c.p.c., per eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore e per diniego di giustizia.

Merita di essere sottolineato che nella predetta sentenza il Giudice ha ritenuto auspicabile *“in via generale che le norme limitative della capacità lavorativa siano formulate nel rispetto del principio della tassatività della fattispecie, anche con riferimento all’autorità preposta al controllo o anche solo alla vigilanza”*.

L’Autorità concorda appieno con le conclusioni cui è addivenuto il Consiglio di Stato e sottolinea la necessità di un intervento normativo urgente che identifichi in maniera univoca il soggetto preposto a garantire l’applicazione delle sanzioni previste dall’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001.

Con l’occasione si rappresentano, a completamento della materia, delle ulteriori questioni oggetto di incertezza interpretativa connesse alle conseguenze dell’accertamento della violazione del divieto che meritano, a parere della scrivente, un intervento chiarificatore del legislatore.

In primo luogo, si evidenzia la necessità di precisare e rendere più organica la disciplina delle tipologie di dipendenti sottoposte al divieto.

Si osservi, al riguardo, che secondo l’orientamento dell’Autorità, i dipendenti che esercitano poteri autoritativi e negoziali sono tutti quei soggetti che esercitano in concreto tali poteri tramite l’adozione di provvedimenti amministrativi (es. rilascio di licenze, titoli autorizzativi o concessori) e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell’ente (cfr. PNA 2018, 2019). Nel PNA 2019, l’Autorità, come sopra anticipato, ha ritenuto, infatti, di ricomprendere in tale ambito anche, altre tipologie di soggetti, a titolo esemplificativo, le figure dei dirigenti e dei funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell’art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all’esterno dell’ente.

Inoltre, tra le situazioni lavorative cui si applica il divieto, l’Autorità ha ritenuto di dover ricomprendere anche le situazioni che possano configurare anche in capo al dipendente il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, ad esempio mediante la collaborazione all’istruttoria, l’elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni, ecc.) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. In tale ottica, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l’atto, o che sia ad esso sovraordinato, ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento istruttorio nei termini anzidetti.

Sarebbe auspicabile che l’orientamento interpretativo dell’Autorità trovasse una esplicita previsione onde consentire una maggiore chiarezza del disposto normativo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'automatismo della sanzione: omessa valutazione dell'elemento soggettivo

La formulazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, sembrerebbe escludere la valutazione dell'elemento psicologico sotteso ai comportamenti individuati come vietati, facendo seguire in maniera automatica all'accertamento della fattispecie vietata le sanzioni della nullità del contratto e dei conseguenti obblighi di restituzione in capo all'ex dipendente pubblico e del divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni per il soggetto privato che abbia conferito l'incarico dichiarato nullo.

Abbiamo già visto come, in via generale, l'Autorità ritenga che la previsione in esame rientri nell'ambito delle disposizioni finalizzate a prevenire situazioni di conflitto nel conferimento degli incarichi, con particolare riferimento al passaggio di funzionari dal settore pubblico a quello privato.

L'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, costituisce pertanto una delle misure adottate dal legislatore al fine di prevenire fenomeni corruttivi e di garantire il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione: specularmente alle regole che dettano di divieti temporanei di accesso alle cariche pubbliche (inconferibilità) e quelli di cumulo di più cariche (incompatibilità), è stato quindi disciplinata l'uscita del dipendente dalla sfera pubblica.

Nella valutazione delle sanzioni connesse alla violazione in esame non si può quindi non tener conto della *ratio* di tutela preventiva più che di finalità punitivo-afflittiva che l'Autorità ha da sempre riconosciuto alle disposizioni contenute nel d.lgs. 39/2013.

In questo contesto mal si comprende l'automatismo e la gravità delle sanzioni in esame, che sembrano finalizzate più a punire i soggetti riconosciuti come agenti della condotta vietata piuttosto che a ripristinare la legalità e il buon nome dell'azione amministrativa.

Più nello specifico l'automatismo evidenziato appare in contrasto con l'interpretazione che l'Autorità ha sempre dato delle norme sulle inconferibilità di cui al d.lgs. 39/2013 – volte a tutelare il medesimo interesse pubblico della disposizione in esame – ed in particolare della sanzione dell'impossibilità di conferire gli incarichi prevista dall'art. 18, comma 2, del citato decreto per i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi nulli.

Anche in questo caso, come in quello in esame, il testo della legge si limita a prevedere, indicandone il contenuto, la sanzione inibitoria, costruita quasi come conseguenza automatica della dichiarazione di nullità dell'incarico.

A riguardo l'Autorità, con la delibera n. 67/2015 e poi con le Linee guida in materia adottate con la delibera n. 833/2016, ha ritenuto necessario far precedere l'applicazione della sanzione da una verifica sull'elemento psicologico che ha connotato il conferimento dell'incarico poi dichiarato nullo.

Ciò in quanto, ha affermato l'Autorità, se così non fosse, «ci troveremmo di fronte ad un procedimento incostituzionale per contrasto con i principi di razionalità e parità di trattamento con altre sanzioni amministrative, per violazione dei principi generali in materia di sanzioni amministrative, applicabili in via generale in base all'art. 12 della legge 689/1981 e per violazione del diritto di difesa e del principio di legalità dell'azione amministrativa di cui agli articoli, rispettivamente, 24 e 97 Cost.; non solo,



Autorità Nazionale Anticorruzione

ma detto procedimento si porrebbe in evidente contrasto anche con i principi della convenzione EDU, in particolare, con l'art. 6 di detta Convenzione, secondo l'interpretazione che più volte ne ha dato la Corte di Strasburgo».

Le medesime considerazioni possono essere svolte con riferimento all'automatismo della sanzione interdittiva applicabile alle fattispecie di *pantouflage* ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, le quali si mostrano in aperto contrasto rispetto ai principi generali dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario sopra richiamati.

Ne consegue, ad avviso di questa Autorità, la necessità di riconsiderare la formulazione della disposizione in esame al fine di consentire la valutazione dell'elemento psicologico sotteso alla violazione del divieto da essa imposto.

La nullità del contratto e gli obblighi di restituzione: indeterminatezza del soggetto nei confronti del quale grava l'obbligo di restituzione e di quello beneficiario di tale obbligo; margini di intervento di A.N.AC.

La dichiarazione della nullità del contratto stipulato e/o dell'incarico conferito in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, così come attribuita alla competenza dell'Autorità dalla sentenza del Consiglio di Stato, da un punto di vista generale, non sembra porre particolari problemi: analogamente a quanto accade con le delibere che accertano una fattispecie di inconferibilità ai sensi del d.lgs. 39/2013 e la conseguente nullità dell'incarico affidato in violazione di tale disciplina, l'Autorità stessa, all'esito dell'accertamento degli elementi costitutivi della fattispecie vietata, non potrà che dichiarare la nullità del relativo atto/contratto di conferimento dell'incarico.

Lo stesso non può dirsi degli obblighi di restituzione che la disposizione in esame connette alla nullità dei contratti e/o degli incarichi conferiti in violazione di essa.

Infatti, il dettato normativo e l'interpretazione dello stesso offerta dal Supremo Consesso amministrativo non consentono di individuare il soggetto tenuto alla restituzione, così come il soggetto destinatario di un eventuale obbligo di restituzione posto a carico dell'ex dipendente pubblico.

Il legislatore non ha, infatti, chiarito se la restituzione dei compensi accertati e percepiti quale corrispettivo dell'incarico illegittimo debba essere effettuato in favore del soggetto privato che ha conferito l'incarico stesso oppure in favore dell'amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico passato al privato. Per logica, trattandosi di un incarico illegittimamente conferito a un ex dipendente pubblico dal un soggetto privato, la restituzione dovrebbe avvenire da parte del primo in favore del secondo.

Inoltre, in assenza di una precisa disposizione in tal senso, non sembra configurabile un potere dell'Autorità di occuparsi dell'escussione delle somme in questione nei confronti di un soggetto che non ha rapporti di natura pubblicistica con l'amministrazione, così come di entrare nel merito di un rapporto sinallagmatico di natura privatistica quale il contratto stipulato tra l'ex dipendente pubblico e il soggetto privato che gli ha affidato l'incarico in violazione della disposizione in esame.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Peraltro, qualora possa riconoscersi un potere dell'Autorità in tale senso, l'accertamento della fattispecie dovrebbe ricomprendere anche la sussistenza e la verifica dell'entità dei corrispettivi eventualmente pattuiti per lo svolgimento dell'incarico vietato.

Si rende pertanto necessario l'intervento del legislatore al fine di identificare sia il soggetto su cui grava l'obbligo di restituzione che quello in favore del quale è previsto tale obbligo, così come di definire i margini di intervento dell'Autorità rispetto al rapporto di natura privatistica intercorso in merito all'incarico in questione.

Il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione: amministrazione di provenienza o tutte le pubbliche amministrazioni?

Da un punto di vista generale non è inoltre chiaro se con la previsione del divieto in questione il legislatore abbia inteso impedire al soggetto privato di contrattare solo con l'amministrazione di provenienza del dipendente pubblico al quale ha conferito l'incarico – chiudendo così il cerchio rispetto all'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali necessari alla configurazione della fattispecie – oppure con tutte le amministrazioni – come invece sembrerebbe lasciar intendere il dato letterale della disposizione in esame, che prevede appunto il “divieto [...] di contrattare con le pubbliche amministrazioni”.

L'incertezza segnalata è tanto più evidente qualora si tenga conto che nell'allegato 1 al primo PNA del 2013 – adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica – elencando le sanzioni previste per la violazione del divieto in questione, si è specificato 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».

Nei successivi Piani Nazionali Anticorruzione (in particolare PNA 2018 e 2019), riprendendo quanto ribadito nei bandi-tipo emanati in attuazione del d.lgs. 50/2016, l'Autorità, 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.

Infatti, la condizione dell'operatore economico di non aver stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione della disposizione stessa è 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.

Siffatte previsioni implicitamente sembrano confermare la tesi secondo la quale il divieto si estenda a tutte le pubbliche amministrazioni e non solo all'amministrazione di appartenenza, la quale è senz'altro a conoscenza dell'accertata violazione del divieto in questione dal momento che il rapporto tra l'ex dipendente e la stessa costituisce uno dei presupposti per la sussistenza della violazione stessa.

Sul punto è tuttavia indispensabile una chiara e precisa indicazione legislativa, da ispirarsi a criteri di ragionevolezza e proporzionalità.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Pubblicità della sanzione interdittiva

Qualora si ritenga che il divieto di contrattare imposto al soggetto privato che abbia conferito un incarico per violazione della disposizione in esame sia riferito a tutte le amministrazioni, non si può non considerare la necessità di dare adeguata pubblicità a tale misura interdittiva, posto che è opportuno che tutte le stazioni appaltanti abbiano conoscenza che il soggetto in questione è destinatario di una misura interdittiva che gli impedisce di partecipare alle gare.

In tal senso, potrebbe valutarsi l'inserimento nella sezione "B" del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, detenuto dall'Autorità ai sensi dell'art. 213, comma 10, d.lgs. 50/2016 dell'intervenuta applicazione della misura del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione.

Tale sezione del Casellario infatti, ad accesso riservato alle s.a. e alle S.O.A., oltre che agli operatori economici destinatari del provvedimento di annotazione per la visione della propria posizione, contiene anche le informazioni di cui all'art. 80, comma 5, lett. f), del d.lgs. 50/2016, tra le quali vi sono anche "le ulteriori misure interdittive che impediscono la partecipazione alle gare e la stipula dei contratti o subcontratti" e "i provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria e interdittiva comminati dall'Autorità" (art. 8, comma 2, del "Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 213, comma 10, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50" approvato dal Consiglio con la delibera n. 861 del 2 ottobre 2019).

La sanzione interdittiva: sproporzione e non graduabilità

Sotto altro profilo la sanzione del divieto di contrattazione con le pubbliche amministrazioni per tre anni appare sproporzionata sia con riferimento alla durata prevista che in relazione all'impossibilità di graduare il periodo di interdizione ancorandolo ad elementi oggettivi valutabili in sede di applicazione della sanzione stessa.

Occorre infatti considerare che imporre ad un operatore economico il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione per un periodo temporale così lungo finisce il più delle volte per escluderlo completamente dal mercato in cui opera provocando di fatto un effetto che difficilmente potrebbe ritenersi legittimo 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 e il sacrificio dell'interesse diverso necessario per la persecuzione del primo.

Ciò è tanto più vero nei casi in cui l'attività dell'operatore economico necessita di un rapporto continuo con la pubblica amministrazione che deve autorizzarne l'esercizio.

In tali casi il divieto a contrattare imposto in conseguenza dell'accertata ipotesi di *pantouflage* – sia esso rispetto alla sola amministrazione di provenienza oppure a tutte le amministrazioni – finisce di fatto per paralizzare l'attività del soggetto privato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tali effetti non appaiono conformi alla *ratio* della disposizione in esame, come sopra individuata, in quanto assolutamente sproporzionati rispetto alla tutela dell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Anche un raffronto con altre misure interdittive previste nel nostro ordinamento, ed in particolar modo la sanzione dell'esclusione dalle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto che l'Autorità può comminare ai sensi dell'art. 80, comma 12, d.lgs. 50/2016, per il caso di falsa dichiarazione o falsa documentazione presentata in gara dall'operatore economico, è prevista per un periodo temporale più breve, due anni, e graduabile fino al massimo previsto dalla disposizione in questione.

Tra l'altro la misura del divieto di contrarre con la pubblica amministrazione previsto dall'art. 53, comma 16-*ter*, d.lgs. 165/2001, come abbiamo visto sopra, assume rilievo proprio come requisito generale di partecipazione alle gare, come riconosciuto anche dall'Autorità che ha previsto, nel Bando-tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017⁵, par. 6, quale specifica causa di esclusione, proprio la violazione del divieto previsto nella richiamata disposizione (dichiarazione da inserirsi nel documento di gara unico europeo-DGUE, parte III, punto D.7)

I principi comunitari ormai pacifici espressi in tema di misure di carattere penale – interpretate in senso lato come misure generali con scopo afflittivo-deterrente e di cura dell'interesse pubblico connotate da severità, intesa come significatività del *malum* infliggibile (c.d. *engel criteria* espressi per la prima volta dalla CEDU del 8.6.1976, nel caso n. 5100/71, *Engel and Others*) – impongono di valutare la legittimità delle misure adottate ai sensi degli artt. 6 e 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre che la necessità di effettuare il bilanciamento sopra indicato al fine di considerare la proporzione tra il sacrificio imposto al privato e l'interesse pubblico perseguito con la misura stessa alla luce dei principi di proporzionalità e sussidiarietà di cui all'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea.

Ne consegue che una lettura della norma in questione orientata ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, declinati sia in ambito comunitario che costituzionale, rende necessaria una graduazione della sanzione interdittiva da imporre al soggetto privato che abbia violato la disposizione di cui all'art. 53, comma 16-*ter*, d.lgs. 165/2001 e che comunque non prescinda dalla valutazione dell'elemento psicologico in precedenza richiamato.

Si potrebbe, ad esempio, immaginare un intervento del legislatore volto a configurare un nuovo regime sanzionatorio basato fondamentalmente su un sistema di sanzioni pecuniarie accompagnato, solo nei casi più gravi, da sanzioni interdittive.

Anche le sanzioni interdittive andrebbero graduate sia con riferimento alla loro durata, con indicazione di un valore minimo e un valore massimo, sia differenziando tra sanzioni interdittive riferite alla sola amministrazione di provenienza e sanzioni riferite al complesso delle pubbliche amministrazioni.

⁵ Recante «Schema di disciplinare di gara – Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il sistema complessivo della vigilanza in materia di *pantouflage*.

Un altro aspetto che merita attenzione nell'ambito di una revisione della disciplina del *pantouflage* è quello relativo alla corretta ripartizione dei poteri di vigilanza, nel senso di poter distinguere tra una vigilanza c.d. "esterna", che può essere attribuita all'Autorità, e una vigilanza c.d. "interna" che, invece, dovrebbe essere affidata al RPCT di ciascuna amministrazione, analogamente a quanto accade per la violazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. 39/2013 secondo quanto previsto dagli artt. 15 e 16 del decreto stesso.

Inoltre, occorre considerare che la violazione in questione si realizza in un momento successivo alla interruzione del rapporto di pubblico impiego e pertanto, al fine di rendere effettiva la vigilanza delle amministrazioni, risulterebbe necessaria la previsione di uno specifico obbligo di vigilanza sull'amministrazione di appartenenza dell'ex dipendente pubblico, oltre che di un preciso obbligo informativo posto a carico dell'ex dipendente pubblico nei confronti dell'amministrazione di appartenenza in ordine agli incarichi e ai contratti stipulati con soggetti privati nel c.d. "periodo di raffreddamento".

Spesso, infatti, le amministrazioni rimangono incerte sulla titolarità del potere di vigilanza sul rispetto della disposizione in questione, così come sulla possibilità e/o necessità di attivarsi per la contestazione della violazione ai soggetti interessati.

In questo senso l'Autorità, nel PNA 2019, ha fornito la raccomandazione di inserire dei PTPCT misure volte a prevenire il fenomeno del *pantouflage* (quali clausole di previsione del divieto negli atti di assunzione; dichiarazione del dipendente al momento della cessazione dal servizio con la quale impegnarsi a non violare il divieto; obblighi dichiarativi a carico dell'operatore economico al momento della partecipazione alle gare), oltre a quella al RPCT di segnalare la violazione del divieto imposto dall'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, al vertice dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato che ha conferito l'incarico vietato, non appena ne abbia avuto conoscenza.

Tuttavia tali misure preventive andrebbero implementate con specifici obblighi informativi posti a carico dei soggetti interessati.

Conclusioni.

Alla luce di tutto quanto sopra considerato, l'Autorità auspica un intervento del legislatore atto a risolvere le criticità evidenziate nell'ambito della propria attività con riferimento alla disciplina del *pantouflage*, così come prevista dall'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, sottoponendo al suo esame le questioni sopra elencate nell'ottica della leale collaborazione istituzionale.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Approvato dal Consiglio nella seduta del 27 maggio 2020

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 giugno 2020

Per il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco