AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

LINEE GUIDA N° 1

in tema di c.d. divieto di *pantouflage* di cui all'articolo 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, nonché all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69

(adottate dall'Autorità con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024 **aggiornate con Delibera n. 438 del 4 novembre 2026**)

SOMMARIO

PREMESSA 6

1. Il *pantouflage* e le finalità delle Linee Guida 6

PRIMA SEZIONE 10

PARTE PRIMA 10

IL DIVIETO DI *PANTOUFLAGE* DI CUI ALL'ART. 53, COMMA 16-TER DEL D.LGS. 165/2001 10

1. Quadro normativo di riferimento 11
2. Ambito soggettivo di applicazione 14
2.1. A quali pubbliche amministrazioni/enti si applica il divieto di *pantouflage* 14
2.1.1. Pubbliche amministrazioni ed enti in provenienza 14
2.1.2. A quali dipendenti pubblici si applica il divieto di *pantouflage* 16
2.2. Enti privati in destinazione 19
3. Ambito oggettivo di applicazione 20
3.1. I poteri autoritativi e negoziali 20
3.2. Nozione di attività lavorativa o professionale presso soggetti privati in destinazione 23
3.2.1. Applicabilità del divieto di *pantouflage* alle attività professionali svolte sia a titolo oneroso che gratuito 25
3.3. Il periodo di raffreddamento 26

PRIMA SEZIONE 27

PARTE SECONDA 27

IL DIVIETO DI CUI ALL'ART. 3, COMMA 3 – BIS, DEL DECRETO-LEGGE 14 MARZO 2025, N. 25, CONVERTITO IN LEGGE N. 69 DEL 9 MAGGIO 2025 27

1. La novella norma di cui all'art. 3, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 28

2. La *ratio* del divieto 29
3. Ambito soggettivo di applicazione 30
3.1. Cosa si intende per componenti di organi collegiali 30
4. Ambito oggettivo di applicazione 31
4.1 Tipologia delle determinazioni interessate dalla disposizione 31
4.2 Carattere obbligatorio delle determinazioni o degli effetti delle stesse 31

SECONDA SEZIONE 33

PROFILI SANZIONATORI 33

1. Conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 34
1.1. Nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto 34
1.2. Obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati 34
1.3. Il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni 36
1.3.1. Estensione soggettiva del divieto di contrattare 36
1.3.2. Estensione oggettiva del divieto di contrattare 38
1.3.3. Dies *a quo* del divieto di contrattare 40
1.3.4. Potere delle Stazioni Appaltanti di escludere gli operatori economici 41
1.4. L'elemento soggettivo dell'illecito 42
1.5. Graduazione della sanzione 43
1.6. Computo del periodo triennale di raffreddamento 44
1.7. Improcedibilità delle segnalazioni e norma transitoria previste dal Regolamento 45
2. Conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 3, comma 3-bis del d.l. n. 25/2025 46

Legenda

ACRONIMO	*DESCRIZIONE*
AAI	Autorità Amministrative Indipendenti
ANAC	*Autorità Nazionale Anticorruzione*
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
IVASS	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
ARAN	Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni
CONI	Comitato Olimpico Nazionale Italiano
Cass.	Corte di Cassazione
c.c.	codice civile
C.d.S	Consiglio di Stato
GA	Giudice Amministrativo
Del.	Delibera
LLGG	Linee guida
MOG	Modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231/2001
O.E.	Operatore Economico
PIAO	Piano integrato di attività e organizzazione
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
ppaa	pubbliche amministrazioni
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
S.A.	Stazioni appaltanti
TUEL	Testo unico deli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000
TUPI	Testo unico sul pubblico impiego di cui al d.lgs. n. 165/2001

Riferimenti normativi

RIFERIMENTO NORMATIVO PER ESTESO	*ABBREVIAZIONE*
Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 rubricato "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*." (TUPI)	d.lgs. n. 165/2001
Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".	l. n. 190/2012
Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012*".	d.lgs. n. 39/2013
Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 14 marzo 2025, n. 25, recante "*Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni*".	l. n. 69/2025

PREMESSA

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

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

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

La disciplina del *pantouflage* è contenuta nella disposizione di carattere generale di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001.

Art. 53. "*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*" d.lgs. n. 165/2001

[..]

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.*

Il suo ambito di applicazione è stato esteso, successivamente, per effetto dell'art. 21 del citato d.lgs. n. 39/2013 che stabilisce che - ai soli fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co.16-ter d.lgs. n. 165/2001 - sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi del d.lgs. n. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

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

1. Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.

Con recente disposizione di legge è stata introdotta, in aggiunta a quanto sopra, una nuova disciplina delle incompatibilità successive nei confronti dei componenti dei collegi delle pubbliche amministrazioni (di seguito anche ppaa) e delle Autorità amministrative indipendenti (di seguito AAI). In particolare, con l'art. 3, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante "*Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni*", convertito in legge n. 69 del 9 maggio 2025, è disposto quanto segue.

Art. 3, comma 3-bis, d.l. n. 25/2025

Ai componenti di tutti gli organi collegiali delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e di tutte le autorità indipendenti, che assumano determinazioni obbligatorie destinate ad avere, direttamente o indirettamente, effetti nei confronti di soggetti privati determinati, si applica il regime di incompatibilità previsto dall'articolo 29-bis, comma 1, primo e secondo periodo, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in deroga a qualunque diversa disposizione, la quale cessa di avere efficacia limitatamente ai componenti di detti organi.

La L. n. 190/2012 attribuisce ad ANAC le seguenti competenze in materia di *pantouflage*:

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

La giurisprudenza ha inoltre riconosciuto all'Autorità le funzioni di **vigilanza** e il conseguente **potere sanzionatorio in materia**. Il Giudice Amministrativo[1] ha difatti chiarito che, sebbene l'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 "*non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste della norma stessa (…)*

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

una volta accertata l'effettiva violazione non può fondatamente dubitarsi che tale potere spetti all'ANAC".

Anche con riguardo all'art. 3, comma 3-bis, d.l. n. 25/2025, il Consiglio di Stato, con parere del 22 giugno 2026, n. 1086, ha confermato che appartengono ad ANAC le medesime competenze, di vigilanza e sanzionatoria già riconosciute con riferimento alla disposizione di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001. Di conseguenza, ANAC svolge anche funzioni consultive in materia.

Nel tempo l'Autorità è intervenuta per chiarire i dubbi interpretativi a cui hanno dato luogo le disposizioni di cui all'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013.

In particolare, nel PNA 2019 (cfr. § 1.8 Divieti *post-employment* (*pantouflage*) sono state offerte indicazioni sull'applicazione della norma, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio della propria funzione consultiva.

Successivamente, nel PNA 2022 (cfr. Parte Generale, Approfondimento "*Il Pantouflage*") è stata dedicata all'istituto un'apposita sezione con il fine di indicare, in particolare, alle amministrazioni/enti e ai RPCT alcune possibili misure - da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT/misure integrative al MOG 231/sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO - per prevenire e far emergere eventuali violazioni del divieto di *pantouflage*. È stato anche messo a disposizione un modello operativo per la verifica di situazioni di *pantouflage*, improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure suggerite.

L'Autorità ha inoltre segnalato al Governo ed al Parlamento alcune criticità nell'ottica di rendere più organica la disciplina in questione[2].

In questa prospettiva di sistema, ANAC, allo scopo di affinare le indicazioni già elaborate in precedenza nei PNA, orientando ancor meglio le amministrazioni/enti nella individuazione di misure di prevenzione del *pantouflage,* con le presenti Linee Guida ha inteso fornire indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori attinenti al divieto di *pantouflage*. Si tratta di indicazioni che inglobano e superano quelle del PNA 2019 e da intendersi – salvo

[2] Ci si riferisce: a) all'Atto n. 6 del 27 maggio 2020 in cui si è dato conto, ad esempio, della necessità di precisare e rendere più organica la disciplina delle tipologie di dipendenti sottoposte al divieto in esame, di definire con esattezza le tipologie di enti in destinazione cui applicare il divieto, della mancata individuazione del soggetto competente ad irrogare le sanzioni per la violazione del divieto; b) all'Atto n. 2 del 17 giugno 2026 n materia di applicazione del divieto di *pantouflage* di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 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*", convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113.

quanto precisato per le società *in house* quali enti in destinazione al § 2.2. della Parte Prima del presente documento - come integrative di quanto indicato nel PNA 2022, cui si rinvia per tutto quanto in questa sede non trattato.

Alla luce della più recente novella normativa di cui all'art. 3, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 nonché di quanto da ultimo precisato dal Consiglio di Stato nel citato parere del 22 giugno 2026, n. 1086, l'Autorità ha ritenuto necessario un aggiornamento delle Linee Guida in un'ottica di sistematizzazione, coordinamento e chiarimento.
Pertanto, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 4 novembre 2026, ha approvato la delibera n. 438 del 4 novembre 2026 che aggiorna ed integra le presenti LLGG.

A seguito del sopra indicato aggiornamento, le presenti LLGG vengono articolate in due distinte Sezioni:

- la prima Sezione è dedicata ai profili sostanziali. Si compone di due Parti relative, rispettivamente, la prima alla disciplina del *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 come già trattata prima dell'aggiornamento, e la seconda alla nuova disciplina prevista dall' art. 3, comma 3-bis del d.l. n. 25/2025, convertito in legge n. 69 del 9 maggio 2025;
- la seconda Sezione è dedicata ai profili sanzionatori con riferimento a ciascuna delle due citate discipline.

PRIMA SEZIONE

Parte prima

IL DIVIETO DI *PANTOUFLAGE* DI CUI ALL'ART. 53, COMMA 16-TER DEL D.LGS. 165/2001

1. Quadro normativo di riferimento

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

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

I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto ad un ex dipendente pubblico sono, infatti, nulli. È inoltre previsto l'obbligo per l'ex "dipendente pubblico" di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi (cfr. §§ 1 e 2 di Parte Seconda – Profili sanzionatori delle presenti LLGG);

I soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con "*le pubbliche amministrazioni*" (così dice la norma) per i successivi tre anni (cfr. § 3 di Parte Seconda - Profili sanzionatori delle presenti LLGG).

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

La disposizione in questione è di carattere generale - a differenza di norme speciali che il legislatore ha introdotto per alcune amministrazioni in ragione di compiti peculiari che le connotano[3] – e la *ratio* è quella di scoraggiare comportamenti impropri dei dipendenti pubblici che, facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione, potrebbero precostituirsi situazioni vantaggiose, con la prospettiva di un incarico/rapporto di lavoro

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

presso l'impresa o il soggetto privato con cui entrano in contatto esercitando, per l'appunto, poteri autoritativi o negoziali.
In altri termini, il legislatore ha inteso eliminare la convenienza di accordi fraudolenti per il dipendente pubblico e il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti assegnati al dipendente di un'amministrazione, anche avvantaggiandosi successivamente delle relazioni che il dipendente ha maturato all'interno dell'amministrazione.
Uno dei presupposti del divieto è, infatti, la sussistenza di un dualismo di interessi, pubblico da una parte e privato dall'altra. In ragione di tali interessi contrapposti, il dipendente potrebbe arrecare un danno all'interesse pubblico, orientando il proprio agire ad un interesse personale, ovvero quello di essere assunto o ricevere un incarico presso un soggetto privato alla cessazione del proprio rapporto di lavoro con la P.A., con pregiudizio sia ai principi di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) che a quello secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.).

Il divieto di *pantouflage,* come si è visto, è inserito all'interno del d.lgs. n. 165/2001 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*". Tuttavia, il suo ambito di applicazione è stato esteso, successivamente, per effetto dell'art. 21 del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012"*.
Detta disposizione stabilisce che - ai soli fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co. 16-ter d.lgs. n. 165/2001 - sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi del d.lgs. n. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Pertanto, il divieto si applica non solo ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001, bensì anche a coloro che svolgono un incarico in enti pubblici e in enti di diritto privato in controllo pubblico, definizioni quest'ultime da rinvenirsi all'art. 1, co. 2, rispettivamente lett. b) e c) del d.lgs. n. 39/2013 citato[4].

[4] La citata norma definisce alla lett. b) gli "enti pubblici" come "*gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati*" e alla lett. c) gli "enti di diritto privato in controllo pubblico" come "*le societa' e gli*

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

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

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

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

La giurisprudenza ha, altresì, dato un decisivo contributo per quanto riguarda l'individuazione del soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina.
In particolare, come già accennato nel precedente paragrafo, con la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7411 del 29 ottobre 2019[5], il GA[6] ha riconosciuto ad ANAC, in virtù del richiamo alla disciplina del *pantouflage* contenuto nell'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013, poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage*, in quanto riconducibili nell'ambito delle competenze attribuite all'Autorità in materia di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 39/2013.

---

altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attivita' di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi".

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

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

Anche la Corte di Cassazione[7], investita del ricorso avverso questa sentenza, ha confermato la sussistenza in capo ad ANAC di tali poteri.
Ciò non toglie, come evidenziato dai giudici, la necessità di un intervento del Legislatore che, alla luce della sussistenza di un vuoto normativo con riferimento all'autorità competente ad irrogare sanzioni, definisca chiaramente i margini di intervento di ANAC in materia di *pantouflage*.

2. Ambito soggettivo di applicazione

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

Il divieto di *pantouflage* è volto, come precisato, a ridurre i rischi connessi all'uscita del dipendente da una pubblica amministrazione e al suo passaggio, per qualsivoglia ragione, ad un soggetto privato prima della decorrenza di un "periodo di raffreddamento".
In sede consultiva, l'Autorità ha riscontrato difficoltà a perimetrare correttamente il concetto di amministrazione/ente di provenienza e anche che cosa si intenda per "soggetto privato" in destinazione, attesa la mancanza di elementi chiari ricavabili dal combinato disposto dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013.

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

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

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

2.1.1. Pubbliche amministrazioni ed enti in provenienza

Di seguito si forniscono – anche alla luce di quanto emerso in sede consultiva rispetto a casi specifici sottoposti all'attenzione di ANAC - indicazioni in merito a quali siano le pubbliche

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

amministrazioni e gli enti diversi dalle pubbliche amministrazioni da cui proviene "il dipendente pubblico" a cui si applica il divieto.

➢ Pubbliche amministrazioni

Il divieto di *pantouflage* trova applicazione alle pubbliche amministrazioni come definite dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, quali enti in provenienza del dipendente. Si tratta di tutte le amministrazioni dello Stato, compresi istituti, scuole e istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN, le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300[8], ed il CONI[9].

➢ Enti pubblici economici

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

Tenuto conto che la norma non fa distinzione tra ente pubblico economico e non, si ritiene che la *ratio* di tale norma sia compatibile anche con la provenienza da enti pubblici economici. Dunque, tali enti[10] sono anch'essi ricompresi nell'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage*.

---

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

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

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

- Enti di diritto privato in controllo pubblico

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

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

Occorre chiarire a quali dipendenti pubblici e soggetti ad essi assimilati si applichi il divieto di *pantouflage*.

Si rappresenta che la norma sul *pantouflage,* nell'individuare l'ambito soggettivo di applicazione, si riferisce espressamente ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 cessati dal servizio.

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

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

- con riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 d.lgs. n. 165/2001[11]:

[11] Come evidenziato nel PNA 2022, con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il Legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali (cfr. art. 1, d.l. 9 giugno 2021 n. 80 recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*" conv. con mm.ii. dalla legge 6 agosto 2021 n. 113). Cfr. art. 31 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233, con cui sono state apportate modifiche all'art. 1 del d.l. n. 80/2021, prevedendo fra l'altro, al co. 7-ter, che *"Al fine di incentivare il reclutamento delle migliori professionalità per l'attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per i professionisti assunti a tempo determinato con le modalità di cui ai commi 4 e 5, lettera b), non è richiesta la cancellazione dall'albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l'eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione d'ufficio. Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".* Gli incarichi di cui all'art. 1 co. 5 del d.l. n. 80/2021 cui fa riferimento la norma sono quelli conferiti a: a) professionisti ed esperti per collaborazione con contratto di lavoro autonomo

- i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;
- il personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo;
- i titolari degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 ovvero:
  a. gli incarichi amministrativi di vertice, ossia gli incarichi di livello apicale, o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione. A tal fine, occorre fare riferimento alla definizione contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. i), del d.lgs. n. 39/2013 che definisce quali «incarichi amministrativi di vertice», quelli di Segretario generale, Capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni.

     Vale precisare che il d.lgs. n. 165/2001 all'art. 19, commi 3 e 4, disciplina proprio gli incarichi apicali nei Ministeri che corrispondono a quelli apicali individuati nel d.lgs. n. 39/2013;
  b. gli incarichi dirigenziali interni, che l'art. 1, co. 2, lett. j) del d.lgs. n. 39/2013 elenca, ovvero gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico ovvero al ruolo di altra pubblica amministrazione. Si tratta, ad esempio, dei dirigenti di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 165/2001;
  c. gli incarichi dirigenziali esterni, definiti dall'art. 1, co. 2, lett. k) del d.lgs. n. 39/2013, cioè gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni. Possono citarsi al riguardo gli incarichi dirigenziali assegnati, in caso di carenza di organico, a soggetti in possesso di determinati requisiti ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. n.

di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato.

165/2001 e gli incarichi cd. a contratto affidati a soggetti individuati in base ad appositi regolamenti ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000[12].

- <u>con riferimento agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico:</u>

- i titolari degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013 richiamati dall'art. 21 dello stesso decreto ovvero:
    a. gli incarichi amministrativi di vertice, di livello apicale, conferiti a soggetti interni o esterni all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;
    b. gli incarichi di amministratore, quali gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato;
    c. gli incarichi dirigenziali interni ed esterni.
    d. i soggetti esterni con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo.

Vale precisare fin da ora che - come verrà meglio chiarito con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione del divieto (cfr. § 3 *infra*) - i soggetti sopra individuati sono destinatari del divieto laddove esercitino poteri autoritativi e/o negoziali nei confronti di soggetti privati presso cui sono poi chiamati a svolgere un incarico/prestare servizio.

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

Si pensi, a titolo esemplificativo, ad un soggetto che assume un incarico in via temporanea ed eccezionale. In tale ipotesi, anche se l'incarico è temporalmente limitato e non connotato

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

da stabilità, il soggetto che lo ricopre potrebbe comunque essere chiamato ad esercitare i medesimi poteri autoritativi e negoziali del sostituito che avrebbe nel caso di un incarico stabile.

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

2.2. Enti privati in destinazione

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

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

La formulazione della disposizione consente una lettura ampia[13] della nozione di "soggetti privati", tra cui rientrano enti privati quali associazioni, fondazioni, federazioni con natura privatistica, imprese e studi di professionisti abilitati. Ci si riferisce, tra l'altro, ad esempio, a studi legali e studi di ingegneria e architettura nei confronti dei quali l'ex dipendente potrebbe aver esercitato quei poteri autoritativi e negoziali che sono il presupposto per l'applicazione del divieto.

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

L'Autorità, superando l'orientamento espresso nel citato PNA 2022, ritiene che il divieto in esame non si applichi alle società *in house* in quanto tali enti costituiscono *longa manus* delle PA. Lo svolgimento di incarico in una società *in house* è comunque volto al perseguimento di

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

interessi pubblici. Non si configura, dunque, quella contrapposizione tra interesse pubblico/privato che costituisce il presupposto per l'applicazione del divieto di *pantouflage*[14]. Pertanto, l'applicazione del divieto di *pantouflage* alle società *in house* quali enti in destinazione è di norma da ritenersi escluso, salvo che non si accerti nel caso concreto la sussistenza di un dualismo di interessi.

3. Ambito oggettivo di applicazione

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

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

3.1. I poteri autoritativi e negoziali

Il potere autoritativo e negoziale in una pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari[15]. Tra queste situazioni può ricomprendersi la conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi o la realizzazione di lavori per la PA e l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere[16].

[14] Cfr. anche delibera ANAC n. 1090 del 16 dicembre 2020 "*Richiesta di parere in merito all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 all'incarico di Direttore Generale di omissis da affidarsi al Direttore Generale di omissis ed ex Direttore ad interim del Dipartimento omissis*".
[15] Cfr. da ultimo PNA 2022, Parte Generale, "Il *Pantouflage*" § 1.2;
[16] Cfr. delibera n. 400 del 29 aprile 2020 con riferimento agli enti privati privi di veste societaria in destinazione e delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017. Tale ultima delibera trae spunto dalla richiesta di parere del RPCT di un Ministero in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001. Nella delibera è stato chiarito che, ai fini dell'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, nel novero dei poteri autoritativi e negoziali citati nella disposizione, rientri anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere.

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

Occorre quindi valutare:

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

Ciò posto, ai fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage,* ad avviso dell'Autorità, la *ratio* della norma è volta ad attribuire rilievo a tutte quelle situazioni in cui il potere autoritativo e negoziale viene esercitato per conto dell'amministrazione nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio in modo "concreto ed effettivo"[17] cioè, in maniera non astratta e formalistica ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica.

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

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

Sono stati ricondotti a tale ambito, ad esempio, gli atti adottati non solo dai titolari di incarichi dirigenziali, ma anche dai titolari di incarichi amministrativi di vertice, come sopra definiti (cfr. *supra*) in virtù dei compiti di estremo rilievo loro conferiti e in ragione del peso determinante che potrebbero avere sull'adozione di decisioni/provvedimenti della propria amministrazione/ente[18].
Sono riconducibili tra gli atti espressione di tali poteri nello svolgimento della funzione pubblica quelli adottati dal Responsabile unico del progetto-RUP) (art. 15 d.lgs. 36/2023), nelle diverse fasi del procedimento di gara, dalla predisposizione alla pubblicazione del bando di gara, dall'aggiudicazione dell'appalto alla fase di gestione del contratto.

L'Autorità ha invece escluso costituisca espressione di poteri autoritativi e negoziali di cui all'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 l'adozione di atti di carattere generale ovvero di quei provvedimenti - funzionali alla cura concreta di interessi pubblici - destinati ad una pluralità di soggetti non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili a posteriori. La natura astratta e generale di tali atti, a differenza di quella concreta e particolare tipica dei provvedimenti amministrativi, li rende infatti inidonei ad incidere direttamente e in maniera effettiva sulla posizione giuridica di uno specifico e predeterminato soggetto[19].

Diversamente, gli atti endoprocedimentali[20] obbligatori (ad esempio: pareri, perizie, certificazioni) - la cui adozione è tale da incidere in maniera significativa sul contenuto della decisione oggetto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto da altri – sono stati ritenuti espressione di poteri autoritativi e negoziali.

---

[18] Si considerino i compiti attribuiti con riferimento alle posizioni dirigenziali di cui all'art. 16 del d.lgs. 165/2001 "*Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali*" che valgono comunque anche per le suddette posizioni apicali. Tali posizioni dirigenziali adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale; adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti; dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'art. 21 del d.lgs. 165/2001.
[19] Cfr. sul punto ad esempio Atto del Presidente del 5.10.2022 "*Richiesta in merito all'applicazione del divieto di cui all'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. 165/2001 in capo a un ex Direttore del Ministero OMISSIS*" pubblicato sul sito di ANAC al seguente link https://www.anticorruzione.it/documents/91439/120614/Atto+del+Presidente+del+5+ottobre+2022+-+prot.81040.2022.pdf/95ea3fca-6e52-8132-6c5b-75d74c772978?t=1666689427460
[20] Cfr. ad esempio delibera n. 537 del 5 giugno 2019 che a sua volta richiama Pareri sulla Normativa n.ri 2del 04/02/2015 e 74 del 21 ottobre 2015 e Orientamento n. 24/2015 ove, con riguardo ai dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui fa riferimento la norma, è stato affermato che tale definizione è riferita sia a coloro che sono titolari del potere (come nel caso dei dirigenti degli uffici competenti all'emanazione dei provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente), sia ai dipendenti che, pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo istruttorie (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente.

Un'ulteriore riflessione ha riguardato gli atti adottati nell'esercizio di poteri ispettivi. Ci si riferisce sia al caso delle ispezioni come atti che si collocano nella fase istruttoria di un procedimento finalizzato all'emanazione di un provvedimento distinto dalle ispezioni stesse (ad esempio, sanzionatorio), che di atti che configurano un vero e proprio procedimento dotato di autonomia che si conclude con l'emanazione di un provvedimento amministrativo.
In entrambe le ipotesi gli atti sono espressione di un potere capace di incidere in maniera determinante sulla decisione finale.
Resta fermo che negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo gli atti esercizio di poteri autoritativi e negoziali rilevano solo se posti in essere dai soggetti specificati al § 2.1.2.

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

Il divieto di *pantouflage* implica, tra l'altro, che il "dipendente pubblico", alla cessazione dal servizio, svolga "*attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione"*.
Anche in tal caso, la formulazione generica della norma impone una corretta interpretazione di che cosa si intenda per "*attività lavorativa o professionale*".
Al riguardo ANAC, nel PNA 2022, ha valutato preferibile un'interpretazione ampia di tale concetto, ritenendolo esteso a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato e incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Vale precisare che il divieto concerne:

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

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

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

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

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

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

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

Tale orientamento è stato espresso da ANAC nella delibera n. 537[21] del 5 giugno 2019 sopra richiamata con riferimento agli enti di diritto privato privi di veste societaria quali enti in destinazione.

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

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

La natura occasionale è caratterizzata dall'episodicità e dall'assenza di una modalità organizzativa della prestazione resa[22].
In questi casi, secondo ANAC, non può trovare applicazione il divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001.

Giova precisare che l'esclusione della configurabilità del divieto di *pantouflage* per l'occasionalità delle attività svolte vale solo per le attività presso gli enti in destinazione (cfr. § 2.1.2)

3.2.1. Applicabilità del divieto di *pantouflage* alle attività professionali svolte sia a titolo oneroso che gratuito

Il divieto di *pantouflage* trova applicazione alle attività professionali sia svolte a titolo oneroso e che a titolo gratuito.
Se non vi sono dubbi circa l'applicabilità del divieto alle attività professionali che l'ex dipendente pubblico svolge a titolo oneroso nell'ente in destinazione, l'Autorità si è trovata a esaminare l'ipotesi di applicazione del divieto di *pantouflage* anche nel caso di incarichi a titolo gratuito.
Secondo un'interpretazione sistematica della disciplina, è utile osservare che l'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 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.
Oltre al dato letterale, si consideri la *ratio* della norma che, come noto, è quella di garantire l'imparzialità del dipendente pubblico che potrebbe essere pregiudicata in prospettiva di un incarico futuro presso l'ente privato.
Tale rischio - 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 peculiare 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).

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

Pertanto, appare coerente con la finalità del divieto e non in contrasto con la formulazione della disposizione, ritenere applicabile il divieto di *pantouflage* anche agli incarichi a titolo gratuito assunti dall'ex dipendente pubblico in un ente privato.

In ogni caso, è opportuno che risulti chiaramente dall'atto di conferimento di un incarico se si tratta di incarico a titolo gratuito o oneroso.
Non rileva ai fini dell'applicazione del divieto invece un'eventuale rinuncia personale al compenso da parte del soggetto che riceve l'incarico.
Un'ulteriore riflessione ha riguardato gli eventuali rimborsi, indennità o gettoni di presenza percepiti come retribuzione delle spese connesse all'espletamento dell'incarico. L'Autorità ha ritenuto che tali forme di remunerazione non facciano venir meno la gratuità dell'incarico[23].

3.3. Il periodo di raffreddamento

La norma dispone il divieto di svolgimento di attività lavorativa o professionale, nei limiti di cui sopra, non a tempo indeterminato bensì solo per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.
In altri termini, è previsto un periodo di raffreddamento la cui durata è stata valutata idonea e sufficiente a ridurre il rischio di comportamenti non imparziali del dipendente.
Considerazioni sul periodo di raffreddamento e sulla sua decorrenza sono state inserite al § 1.3.3 di Parte Seconda - profili sanzionatori delle presenti LLGG cui si rinvia.

[23] Cfr. negli stessi termini la delibera ANAC n. 241/2017 sul concetto di gratuità dell'incarico ex art. 14, d.lgs. 33/2013, § 4.2.1.

PRIMA SEZIONE

Parte seconda

IL DIVIETO DI CUI ALL'ART. 3, COMMA 3 – BIS, DEL DECRETO-LEGGE 14 marzo 2025, n. 25, CONVERTITO IN LEGGE n. 69 del 9 maggio 2025

1. La novella norma di cui all'art. 3, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25

Con l'articolo 3, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante "*Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni*", convertito in legge n. 69 del 9 maggio 2025, il legislatore ha esteso l'applicazione del divieto di *pantouflage*, già previsto dall'articolo 29-bis – come modificato dall'articolo 21 della legge 5 marzo 2024, n. 21 –, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante "*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*", per i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), nonché della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), **ai componenti di tutti gli organi collegiali delle PPAA e delle AAII.**

Art. 29-bis, l. 262/2005, co. 1 primo e secondo periodo

I componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Commissione nazionale per le società e la borsa, fino a un anno dalla cessazione dell'incarico, non possono intrattenere direttamente rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. I contratti conclusi in violazione del presente comma sono nulli.

La norma si pone in un contesto normativo in cui esistevano già discipline speciali e diverse che regolano il passaggio pubblico-privato di dirigenti e dipendenti delle Autorità Amministrative Indipendenti e, in taluni casi, dei componenti degli organi di vertice[24]. Tra queste vi rientra anche l'art. 29-bis, comma 2, della già citata legge n. 262/2005, il cui

[24] Si riportano di seguito le principali disposizioni:

- art. 29-*bis*, comma 2, della già citata legge n. 262/2005, per CONSOB e, in virtù del rinvio contenuto nell'art. 22, comma 2, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, per Banca d'Italia, IVASS e, in virtù del rinvio contenuto nell'art. 2, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2024, "*Disposizioni in materia di incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto d'impiego del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale"*, per l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;
- art. 2, comma 9, legge 14 novembre 1995, n. 481, *"Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"*, per l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e, in virtù del rinvio contenuto nell'art. 37, comma 1-*bis*, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*, l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART);
- art. 10, comma 3-*ter*, legge 10 ottobre 1990, n. 287, *"Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"*, per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM);
- art. 153, comma 8, decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, *"Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)"*, per il Garante per la protezione dei dati personali.

precetto, come sopra detto, è stato esteso dalla normativa oggetto di richiesta ai componenti degli organi collegiali delle AAI, nonché delle pubbliche amministrazioni.
Coesistono, quindi, regole diverse, sia dal punto di vista dei soggetti nei confronti dei quali esse si applicano, che della tipologia delle attività successive vietate, ma anche della durata del divieto stesso e degli effetti della sua violazione.

Si precisa che le indicazioni che seguono tengono conto dei chiarimenti forniti dal Consiglio di Stato nel parere n. 1086 del 22 giugno 2026 citato in Premessa.

2. La *ratio* del divieto

La *ratio* del divieto è da ricercare nella volontà del legislatore di vietare ai componenti degli organi collegiali delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, e di tutte le autorità indipendenti, che assumano determinazioni obbligatorie destinate ad avere, direttamente o indirettamente, effetti nei confronti di soggetti privati determinati, fino ad un anno dalla cessazione dell'incarico, di poter intrattenere direttamente rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati o con società controllate da questi ultimi, disponendo la nullità dei contratti conclusi in violazione di tale divieto.

Il bene giuridico tutelato dalla norma è, da un lato, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, complessivamente considerata (comprensiva anche delle amministrazioni indipendenti), declinata anche in ragione del principio di trasparenza e di affidabilità delle sue decisioni secondo i principi fissati dall'art. 97, comma 2, Cost.; dall'altro, il rispetto della disciplina e dell'onore con cui devono essere adempiute le funzioni pubbliche dai soggetti che sono destinati a svolgerle, ai sensi dell'art. 54, comma 2, Cost.

Anche da tale norma speciale, in coerenza con quanto precisato rispetto alla norma generale, emerge l'intento di evitare che durante il periodo di svolgimento delle funzioni pubbliche si siano potute precostruire in favore del soggetto che le ha esercitate situazioni di vantaggio di cui poter beneficiare al momento della cessazione delle funzioni o del suo incarico presso l'amministrazione.

La norma, che completa il sistema delle cc.dd. incompatibilità, accanto alle previsioni dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 39/2013, imponendo una limitazione della libertà negoziale del soggetto, ha natura eccezionale e come tale non è suscettibile di interpretazione estensiva e di applicazione analogica, come precisato anche dal Consiglio di Stato nel citato parere.

3. Ambito soggettivo di applicazione

3.1. Cosa si intende per componenti di organi collegiali

Al fine di definire chi siano i destinatari del divieto in parola, occorre aver riguardo alle determinazioni che essi assumono piuttosto che alle funzioni (di indirizzo politico, amministrativo o di controllo) che essi svolgono. Ciò che rileva è infatti che tali determinazioni *siano "obbligatorie, destinate ad avere, direttamente o indirettamente, effetti nei confronti di soggetti privati determinati".*
Come chiarito dal Consiglio di Stato, è necessario dare risalto all'oggetto concreto dell'attività svolta e agli effetti che da esso derivano o possono derivare.

Il divieto riguarda tutti gli organi collegiali delle amministrazioni pubbliche e delle autorità indipendenti e non solo gli organi la cui esistenza è obbligatoria ex lege, ma anche quelli facoltativi, la cui costituzione è affidata dalla legge alla scelta discrezionale delle pubbliche amministrazioni e autorità indipendenti. Possono ricomprendersi nella previsione anche eventuali **organi collegiali straordinari o temporanei**, costituiti per legge in occasione di situazioni eccezionali e temporanee, quali calamità naturali o per organizzazione di eventi particolari, giochi olimpici, etc..

Diversamente, come asserito dal Consiglio di Stato, il divieto, per il suo carattere speciale, non trova applicazione agli organi monocratici.

4. Ambito oggettivo di applicazione

4.1 Tipologia delle determinazioni interessate dalla disposizione

Al fine di definire la tipologia di determinazioni a cui fa riferimento il divieto, per il Consiglio di Stato la norma in esame può essere qualificata come norma di pericolo astratto, per cui il *vulnus* al bene giuridico tutelato deve risultare da un atto astrattamente idoneo a metterlo in pericolo: ciò non può che derivare da una determinazione obbligatoria, che si imponga autoritativamente ad un soggetto privato determinato, obbligandolo a tenere o ad astenersi dal tener un certo comportamento.
Sono, ad esempio, inclusi nella categoria delle determinazioni obbligatorie i **pareri vincolanti**, in quanto rispetto agli stessi l'organo di amministrazione attiva (di indirizzo o di controllo) non ha possibilità di discostarsi, *"così che la determinazione volitiva finale finisca per atteggiarsi ad una sostanziale mera presa d'atto del parere vincolante."*.

Di conseguenza, sfuggono dall'ambito applicativo i regolamenti (che hanno natura innovativa dell'ordinamento e carattere generale e astratto, introducendo una disciplina riferita ad un numero di casi indeterminato, tanto *ex ante*, quanto *ex post*) e gli atti amministrativi generali (che sono espressione di potestà amministrativa di natura gestionale, rivolta alla cura concreta di interessi pubblici, ma con destinatari indeterminati, anche se determinabili successivamente).

4.2 Carattere obbligatorio delle determinazioni o degli effetti delle stesse

In merito al carattere obbligatorio delle decisioni, il Consiglio di Stato, sulla scorta delle osservazioni svolte in ordine alla funzione e alla *ratio* della norma e con particolare riguardo anche al bene giuridico da essa tutelato, ha sostenuto che la qualificazione di "obbligatorie" delle determinazioni **non è riferita alla loro natura giuridica (contrapposta alla eventuale natura discrezionale),** quanto piuttosto **al loro carattere autoritativo che si impone cioè ai destinatari privati obbligandoli a tenere o a non tener un determinato comportamento.**

4.3 Periodo di raffreddamento

Al pari del divieto di *pantouflage* previsto dall'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, la norma, in virtù del rinvio all'art. 29-bis, l. n. 262/2005, prevede un "periodo di raffreddamento", durante il quale è vietatal'assunzione degli specifici incarichi.
Tale periodo di raffreddamento è pari ad **un anno** dalla cessazione dell'incarico.

SECONDA SEZIONE

PROFILI SANZIONATORI

1. Conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001

Ai sensi dell'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 in caso di violazione del divieto si applicano le seguenti sanzioni:

- la nullità del contratto stipulato e dell'incarico conferito;
- la preclusione per il soggetto privato di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni;
- l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati.

Il Giudice Amministrativo ha riconosciuto ad ANAC la vigilanza e il conseguente potere sanzionatorio in materia chiarendo che, sebbene l'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 "*non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste della norma stessa (…) una volta accertata l'effettiva violazione non può fondatamente dubitarsi che tale potere spetti all'ANAC*". Conseguentemente l'Autorità ha adottato un apposito Regolamento con delibera n. 493-bis del 25 settembre 2024 al fine di disciplinare il procedimento sanzionatorio aggiornato con delibera n.438 del 4 novembre 2026 per dar conto dei riconosciuti poteri di ANAC anche rispetto alla norma speciale (cfr. *infra*).

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

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

1.2. Obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati

Con riferimento all'obbligo di restituzione dei compensi, si premette che la norma in commento appare presentarsi come norma speciale rispetto a quella generale contenuta nell'art. 2126 cod. civ. relativa alla nullità del contratto di lavoro; peraltro, la tematica di come

nel concreto si declini la gestione civilistica tra le parti dell'obbligo legale di restituzione esula dal perimetro delle presenti Linee Guida nonché dalle competenze dell'Autorità.

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

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

In merito all'obbligo di restituzione dei compensi, ritenuta non sostenibile la terza tesi in quanto non conforme al dato letterale della norma[25], preme soffermarsi sulle prime due.

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

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

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

1.3. Il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni

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

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

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

1.3.1. Estensione soggettiva del divieto di contrattare

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

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

- Inizialmente, l'Autorità ha accolto un orientamento restrittivo: l'allegato 1 al primo PNA 2013, elencando le sanzioni previste per la violazione del divieto in questione, specificava espressamente che "*i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni*".
- Successivamente l'Autorità, tornata sul punto nel PNA 2019/2021, pur non avendo preso espressamente posizione in merito all'aspetto in questione, ha mostrato di attenersi al dato letterale dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, disponendo che la sanzione a carico del privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione della disposizione in esame consista nel divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, riferendosi alla categoria generale di pubbliche amministrazioni e non solo a quella di provenienza dell'ex dipendente. In

quella sede l'Autorità ha infatti ripreso quanto ribadito nei bandi-tipo emanati in attuazione del d.lgs. 50/2016 (in particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017, § 6, era previsto che «*Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165*»), ove la condizione dell'operatore economico di non aver stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione della disposizione in questione era stata considerata alla stessa stregua dei requisisti generali di partecipazione alle procedure pubbliche di affidamento previsti a pena di esclusione e, conseguentemente, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti.

- Il bando tipo è stato, poi, aggiornato nel 2021, confermando il *pantouflage* tra le cause di esclusione dalle procedure di gara, con una clausola lievemente diversa (art. 5, comma 4): «*Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165 a soggetti che hanno esercitato, in qualità di dipendenti, poteri autoritativi o negoziali presso l'amministrazione affidante negli ultimi tre anni*».
  Tale previsione è stata confermata nel bando tipo del 2023 (art. 5, comma 5) – aggiornato con delibera n. 148 del 1° aprile 2026 - secondo cui *"Sono esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo del 2001 n. 165 a soggetti che hanno esercitato, in qualità di dipendenti, poteri autoritativi o negoziali presso l'amministrazione affidante negli ultimi tre anni*."

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

Se è vero, infatti, che l'interpretazione letterale della norma appare chiara, non possono, tuttavia, sottacersi i risvolti negativi di tale interpretazione. Innanzitutto i possibili profili di irragionevolezza e sproporzionalità di tale ultima soluzione, la quale comporterebbe, di fatto,

l'esclusione dell'operatore economico dal mercato di riferimento, peraltro di dubbia legittimità alla luce del principio di proporzionalità che deve sempre connotare l'azione amministrativa, nel senso di un corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico primario da perseguire (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione) e il sacrificio dell'interesse privato, necessario per la persecuzione del primo.
Al riguardo si precisa che il divieto di contrattare opera non solo nei confronti della struttura di provenienza dell'ex dipendente pubblico, ma altresì nei confronti degli eventuali uffici periferici della stessa amministrazione, indipendentemente dalla circostanza che siano centri di imputazione di situazioni giuridiche e di costo differenti, ivi comprese le società *in house* (a titolo meramente esemplificativo, le Prefetture ove l'ex dipendente provenga dal Ministero dell'Interno).

1.3.2. Estensione oggettiva del divieto di contrattare

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

L'Autorità ritiene che il divieto di contrarre includa tutte le forme di contrattazione relative alle prestazioni commerciali dell'operatore economico colpito dal divieto, fatta eccezione per i contratti destinati a far ottenere all'O.E., destinatario dell'interdizione, l'erogazione di prestazioni di pubblico servizio da parte della P.A.
Ciò in linea con una lettura sistematica del Codice e, in particolare, delle norme ivi citate. La sanzione interdittiva ex art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001, per l'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023 è infatti causa di esclusione dalle procedure di gara, rientrando nella fattispecie generale consistente in qualsiasi sanzione che comporta il divieto di contrarre con la P.A., insieme ad altre due fattispecie specifiche di sanzioni interdittive espressamente citate dal suddetto articolo, previste, rispettivamente, dall'art. 9, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 231/2001 e dall'art. 14 d.lgs. n. 81/2008 (comminate agli operatori economici destinatari della sanzione per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato ex d.lgs. n. 231/2001 e dei provvedimenti interdittivi di cui al d.lgs. n. 81/2008).

Orbene, l'art. 14 d.lgs. n. 81/2008 prevede che: «*2. Per tutto il periodo di sospensione è fatto divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, come definite dal codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. A tal fine il provvedimento di sospensione è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza…».*

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

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

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

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

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

Alla luce di tali considerazioni, dunque, tenuto conto che tanto il c.p. quanto il d.lgs. n. 231/2001 escludono i contratti volti ad ottenere prestazioni di un pubblico servizio, si ritiene di accedere ad un'interpretazione in tal senso anche per la sanzione interdittiva di cui all'art.

53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165/2001, considerando altresì che entrambe le fattispecie sono accomunate dall'essere causa di esclusione ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, oltre che sanzioni amministrative destinate a persone giuridiche.

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

Si ritiene, infine, di dover chiarire che il divieto di contrattare posto a carico dei privati sia limitato all'interdizione dal contrattare e non includa anche il divieto di ottenere meri provvedimenti autorizzatori da parte della pubblica amministrazione che non si esplichino nella conclusione di un accordo negoziale.
Infatti, ove si optasse per un'interpretazione estensiva della norma, si giungerebbe ad impedire *ab origine* l'esercizio dell'iniziativa economica privata, tenuto conto che il nostro ordinamento prevede forme di autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività (provvedimenti di tipo autorizzatorio sono, infatti, anche le licenze ovvero il rilascio di titoli ambientali necessari all'esercizio dell'attività).

1.3.3. Dies *a quo* del divieto di contrattare

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

Si pone dunque il problema di quale sia correttamente il *dies a quo* del divieto di contrattare. A tal fine occorre procedere secondo gli ordinari criteri di interpretazione di una norma di legge e non vi è dubbio che il tenore letterale della norma affermi che "*è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni* ***per i successivi tre anni***", sembrandosi dunque riferire ai tre anni successivi al conferimento dell'incarico.
A ciò si aggiunga che l'accertata violazione del divieto di *pantouflage* rappresenta una causa di esclusione dalle gare, in virtù del combinato disposto dell'art. 94, comma 5, lett. a), del

d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001, come detto nel paragrafo precedente. Pertanto, da tale natura discende che nei confronti delle aggiudicazioni e dei contratti pubblici eventualmente conclusi a decorrere dalla data di assunzione dell'ex dipendente pubblico operano comunque gli strumenti ordinariamente individuati dal legislatore e dalla giurisprudenza nel caso di aggiudicazione ovvero di stipula del contratto in presenza di una causa di esclusione del concorrente. A titolo di mero esempio, nel caso in cui non fosse stipulato il contratto, e dunque la procedura fosse ancora in una fase pubblicistica, potrebbe operare l'istituto della revoca o dell'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione, ai sensi rispettivamente dell'art. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della l. n. 241/1990; diversamente, a contratto concluso potrebbe operare l'istituto del recesso, disciplinato dall'art. 123 del d.lgs. n. 36/2023 e della risoluzione di cui all'articolo 122 del d.lgs. n. 36/2023 (cfr. parere ANAC n. 69/2022 dell'11 gennaio 2023, in cui si è esaminata l'applicabilità dell'istituto della risoluzione anche ad ipotesi diverse rispetto a quelle previste dal codice).

Ciò posto, il divieto, per il soggetto privato, di contrattare con la pubblica amministrazione (nei sensi di cui al paragrafo precedente) per un periodo di tre anni decorre dalla data di stipula del contratto di lavoro/incarico con un ex dipendente pubblico, dichiarato nullo *ex lege* a seguito dell'accertamento della violazione del divieto di *pantouflage*, con indicazione della data di termine del divieto.

1.3.4. Potere delle Stazioni Appaltanti di escludere gli operatori economici

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

Come chiarito nel paragrafo 1.3.1, essendo il divieto di contrattare limitato alla sola S.A. "di provenienza" e alle sue articolazioni, nel presente paragrafo ci si riferisce esclusivamente alle S.A. di provenienza dell'ex dipendente pubblico o assimilato.

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

Ciò posto l'Autorità ritiene che in presenza di un precedente provvedimento di ANAC di accertamento della violazione del divieto di *pantouflage*, la Stazione Appaltante, escluda, oltre che ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. 36/2023, anche eventualmente per dichiarazione non veritiera, segnalando all'Autorità.
In particolare, per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, l'operatore economico è tenuto a rendere la dichiarazione contenuta nel DGUE, ai sensi dell'articolo 46 del d.P.R. 445/2000, disvelando se si trovi o meno "*nella condizione prevista dall'art. 53 comma 16-ter del D.Lgs. 165/2001 (pantouflage o revolving door) in quanto ha concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, ha attribuito incarichi ad ex dipendenti della stazione appaltante che hanno cessato il loro rapporto di lavoro da meno di tre anni e che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della stessa stazione appaltante nei confronti del medesimo operatore economico*".

Si ritiene, altresì, che, in mancanza di un precedente provvedimento di accertamento di violazione del divieto di *pantouflage* da parte di ANAC, la Stazione Appaltante sia tenuta, sulla base degli elementi a propria conoscenza, ad effettuare una valutazione sulla dichiarazione resa che, ove ritenuta non veritiera e quindi idonea ad influenzare indebitamente il processo decisionale dell'ente, comporterà l'esclusione dell'operatore economico ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 36/2023 e la tempestiva segnalazione ad ANAC di quest'ultima esclusione, anche per l'avvio *in primis* del procedimento di accertamento della violazione del *pantouflage*.
In caso di false dichiarazioni, ANAC procede, previo accertamento dell'esistenza del *pantouflage*, alla verifica dell'esistenza delle condizioni per l'applicazione della misura di cui all'articolo 94, comma 5, lettera e), del Codice dei contratti pubblici.

1.4. L'elemento soggettivo dell'illecito

Quanto all'elemento soggettivo nella commissione dell'illecito, la questione è stata già affrontata dall'Autorità nella delibera n. 225/2022 così come nel più risalente Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020.
Sulla base dell'indiscusso presupposto che il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione sia una sanzione amministrativa (diversamente dalla nullità del contratto di lavoro stipulato, che è una conseguenza civilistica prevista *ex lege*), deve rinviarsi all'art. 3

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

Preme ricordare come già nella Delibera n. 225/2022 sia stata richiamata la giurisprudenza di legittimità[26] secondo cui l'art. 3 della Legge n. 689/81 pone una presunzione semplice di sussistenza dell'elemento psicologico colposo a carico del destinatario della sanzione, superabile con la prova contraria da parte del trasgressore. Ci si trova di fronte ad un'ipotesi di "presunzione colposa" e di "inversione dell'onere probatorio", per cui «*sarà lo stesso autore "normale" – e dunque presuntivamente colpevole – che dovrà allegare quelle circostanze "anomale" impeditive di un giudizio di riprovevolezza, non potendo essere chiamato ad impossibilia*» (cfr. Cassazione a Sezioni Unite n. 20930/2009).

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

1.5. Graduazione della sanzione

Quanto alla possibile graduabilità del termine triennale della sanzione interdittiva, questa non appare sostenibile in quanto ammissibile nel solo caso – diverso dall'ipotesi in esame - in cui sia previsto un minimo e un massimo edittale (cfr. art. 11 della legge n. 689/81, secondo cui «*Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente*

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

per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche»).
Si ritiene, quindi, che la norma abbia voluto individuare un'unica fattispecie, la cui verifica comporta l'automatica sanzione della nullità dell'atto negoziale già esistente tra privati e il divieto di sottoscrivere nuovi atti contrattuali con la pubblica amministrazione nei tre anni successivi a detta stipula.

1.6. Computo del periodo triennale di raffreddamento

Vi è poi la questione attinente all'eventuale estendibilità al *pantouflage* dell'orientamento espresso da questa Autorità con delibera n. 445 del 27 maggio 2020, avente ad oggetto l'interpretazione relativa al calcolo del periodo di raffreddamento previsto per le (differenti) ipotesi di inconferibilità di cui al d.lgs. 39/2013.
Nella suddetta delibera l'Autorità ha, infatti, espresso che: "*Ai fini del calcolo del periodo di raffreddamento, occorre considerare il concreto distanziamento temporale nell'esercizio delle funzioni svolte in relazione agli incarichi oggetto del d.lgs. 39/2013, al fine di assicurare l'effettivo allontanamento dagli incarichi, secondo le intenzioni del legislatore. Pertanto, nel computo del periodo di raffreddamento, il termine è da intendersi sospeso per tutta la durata di un incarico inconferibile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo; il termine riprende a decorrere dalla cessazione dell'incarico inconferibile*".
Con riferimento al d.lgs. 39/2013 l'Autorità ha ritenuto, infatti, necessaria tale interpretazione per rispettare in concreto la misura fissata dal legislatore, al fine di evitare facili elusioni.
Sulla ragionevolezza di tale principio si è da ultimo espresso il Tar Lazio con la sentenza n. 12999/2022.

Il tema sorge in quanto si rileva che gli istituti dell'inconferibilità e del *pantouflage*, pur se accomunati dal medesimo fine di tutelare l'imparzialità della pubblica amministrazione nonché dalla medesima tecnica legislativa consistente nel prevedere un periodo di raffreddamento, si differenziano dal punto di vista delle conseguenze. Infatti, il d.lgs. 39/2013 non sembra incidere in modo così diretto sull'autonomia contrattuale dei privati che invece contraddistingue la portata dell'art 53, co 16-ter.
Le diverse conseguenze - della violazione del divieto di *pantouflage* rispetto alla violazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 - inducono a ritenere che per il periodo di raffreddamento previsto dalle norme (d.lgs. 39/2013 e art 53, co. 16-ter d.lgs.165/2001)

debba essere effettuata una diversa valutazione, in quanto sembrerebbero coinvolti anche valori giuridici ulteriori.

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

Permane comunque il problema relativo all'eventuale decorso del periodo di raffreddamento di tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico che potrebbe comportare la possibilità per l'ex dipendente pubblico di assumere nuovamente l'incarico, oggetto di contestazione, nonostante il procedimento sanzionatorio sia in ipotesi ancora in corso, considerando che lo stesso legislatore ha strutturato la norma prevedendo due periodi temporali: il primo, c.d. di raffreddamento, decorrente dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego e il secondo relativo all'interdizione a contrattare con la P.A. "per i successivi tre anni" decorrente come visto nel par. 1.3.3.
È dunque la stessa norma che ammette la possibilità che un tale sfasamento temporale si verifichi: ben può accadere, infatti, che l'incarico presso il privato sia assunto - ad esempio - dopo due anni dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego e quindi, mentre per l'ex dipendente il periodo di raffreddamento si concluderebbe di lì ad un anno (essendo pari a tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico), il divieto per il privato in destinazione di contrattare con la P.A. potrebbe essere ancora attivo.
Tanto comporta che è molto probabile che il soggetto ex dipendente pubblico possa riassumere l'incarico prima che la sanzione interdittiva sia comminata al soggetto privato. Su questo paradosso, a normativa vigente, non appare peraltro potersi allo stato rimediare.

1.7. Improcedibilità delle segnalazioni e norma transitoria previste dal Regolamento

L'Autorità si è interrogata anche in merito alla possibile applicabilità dell'istituto della prescrizione alla misura interdittiva prevista per il *pantouflage*, al di là della formulazione letterale della norma generale sulla prescrizione delle sanzioni amministrative pecuniarie (rif. art. 28 l. n. 689/1981).
Tale applicazione non appare invero percorribile in quanto l'art. 28 della legge n. 689/1981 fa unicamente riferimento alla riscossione della sanzione pecuniaria e l'art. 22 del d.lgs. n. 231/2001 non appare ugualmente applicabile. Non sembrerebbero infatti sussistere così

pacificamente i presupposti per effettuare un'interpretazione di stampo analogico ai sensi dell'art. 12 delle Preleggi, in quanto il rapporto di somiglianza attiene infatti solo alla sanzione interdittiva, ma non all'illecito sanzionato.
L'insostenibilità dell'applicazione analogica dell'istituto della prescrizione induce però l'Autorità ad una ulteriore riflessione, in quanto il privato non può risultare esposto *sine die* alla possibile azione della P.A.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto ragionevole prevedere, nel Regolamento sanzionatorio, una causa di "improcedibilità" della segnalazione di *pantouflage* nel caso in cui la stessa pervenga quando sia decorso il periodo di tre anni dall'assunzione dell'ex dipendente pubblico da parte del soggetto privato, corrispondente con il periodo in cui al soggetto privato è vietato contrattare con la P.A.
Infine, si evidenzia che nel Regolamento sanzionatorio si è prevista una norma transitoria tale per cui esso si applica anche alle segnalazioni pervenute prima della sua entrata in vigore rispetto alle quali non sia stata ancora spedita alle parti la comunicazione di avvio del procedimento, con le eccezioni ivi previste.

2. Conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* di cui all'art. 3, comma 3-bis del d.l. n. 25/2025

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 3-bis del d.l. n. 25/2025 e dell'art. 29-bis, co. 1 della l. n. 262/2005, la conseguenza della violazione del divieto è la nullità del contratto stipulato relativo al rapporto di collaborazione, consulenza e impiego con i soggetti regolati.
Viceversa, non è prevista alcuna sanzione interdittiva ovvero di restituzione dei compensi eventualmente percepiti, se non quale conseguenza della declaratoria di nullità.

2.1. Soggetti incaricati dell'esercizio dei poteri di vigilanza e sanzionatori

Il tema dell'individuazione dell'ente od organo titolare del potere di verificare la corretta applicazione della disciplina generale sul *pantouflage*, nonché di applicare le conseguenze sanzionatorie è stato affrontato dal Giudice Amministrativo che ha riconosciuto ad ANAC tale competenza (sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 29 ottobre 2019, n. 7411).
Nel recente parere del giugno 2026, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, anche rispetto alla norma speciale, la competenza ad esercitare i poteri di vigilanza e sanzionatori spetti ad

ANAC non ritenendo di doversi discostare dalle conclusioni espresse nella citata sentenza del 2019.

Pertanto, alla luce di quanto ritenuto dal Consiglio di Stato ANAC è competente a esercitare la vigilanza sulla corretta applicazione di tale disposizione.

Per quanto riguarda il procedimento sanzionatorio di ANAC, si rinvia a quanto previsto dal sopra citato Regolamento per l'esercizio dell'attività di vigilanza e sanzionatorio in materia di violazione del divieto di *pantouflage* di cui alla delibera n. 493-bis del 25 settembre 2024, aggiornato con delibera n. 438 del 4 novembre 2026.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio