



Comune di Cassino

Medaglia d'oro al Valor Militare
Provincia di Frosinone

Ufficio del Segretario Generale

Ai Dirigenti dell'Ente
SEDE

Ai Titolari incarico EQ dell'Ente
SEDE

OGGETTO: "MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELL'ART. 53, COMMA 16 TER DEL D.LGS. 165/2001" - MODELLO OPERATIVO DIVIETO DI PANTOUFLAGE.

Con riferimento all' oggetto, si richiama l'attenzione della dirigenza e di tutto il personale sulla necessità - segnalata anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con le Linee Guida adottate con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024 "*in tema di c,d divieto di pantouflage - art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*" richiamate anche nella Delibera Anac n.31 del 30 gennaio 2025 di aggiornamento al PNA - di prevenire il rischio di possibili conflitti di interesse nello svolgimento delle funzioni e di incarichi attribuiti ai dipendenti pubblici, al fine di salvaguardare l'imparzialità dell'azione amministrativa.

La disciplina del divieto di *pantouflage*, ovvero della cosiddetta "incompatibilità successiva", è contenuta, sotto il profilo normativo, nell'art. 53, comma 16-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e nell'art. 21 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Norme che dispongono 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, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

La ratio della norma è quella di scoraggiare comportamenti impropri dei dipendenti pubblici che, approfittando della propria posizione all'interno dell'amministrazione, potrebbero preconstituire situazioni di vantaggio nella prospettiva di ottenere un incarico presso l'impresa o il soggetto privato con cui entrano in contatto esercitando poteri autoritativi o negoziali. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che gli stessi soggetti privati possano, a propria volta, esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dell'attività istituzionale dei dipendenti, prospettando loro l'opportunità di una assunzione ovvero di ricevere incarichi una volta cessato il rapporto di servizio.

Tenuto conto della complessità della materia e di alcuni dubbi interpretativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il divieto, negli ultimi anni l'Anac ha prodotto diversi approfondimenti sul divieto di *pantouflage*. Nello specifico, con il Piano Nazionale Anticorruzione 2022, è stata ribadita la necessità che le pubbliche amministrazioni adottino misure adeguate a garantire l'attuazione del divieto, onde evitare - tra l'altro - che eventuali violazioni possano pregiudicare il conseguimento dei vantaggi e delle opportunità di crescita derivanti dal PNRR. Con le Linee guida specifiche, di cui alla recente Delibera n. 493 del 25 settembre 2024, sono stati forniti dall'Autorità Anticorruzione, indirizzi interpretativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il divieto, ad integrazione di quanto già indicato nel PNA 2022.

Nel dettaglio:

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, co. 2 e 21 del d.lgs. n. 39/2013 sono soggetti al divieto di pantouflage:



C_C034 - - 1 - 2025-05-20 - 0031401

- 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 (Segretario generale, Capo Dipartimento, Direttore Generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni);
 - b) gli incarichi dirigenziali interni, come elencati nell'art. 1, co. 2, lett. j) del d.lgs. n. 39/2013, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale 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, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni (a titolo esemplificativo gli incarichi dirigenziali assegnati, in caso di carenza di organico, ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165/2001 e gli incarichi ex art. 110 del d.lgs. n. 267/2000).

Come già 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 d.lgs. n. 165/2001**. L'esclusione non riguarda, invece, gli incarichi dirigenziali (cfr. art. 1, 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 e per l'efficienza della giustizia, conv. con modificazioni dalla legge n. 113/2021).

AMBITO D'APPLICAZIONE

I soggetti precedentemente indicati, sono destinatari del divieto di pantouflage laddove esercitino poteri autoritativi e/o negoziali nei confronti di soggetti privati presso i quali sono poi chiamati a svolgere un incarico o a prestare servizio. Le recenti Linee guida Anac, nello specifico, forniscono maggiori dettagli sul concetto di "potere autoritativo o negoziale", già definito dal PNA 2022, quale potere che implica l'adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

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

L'Anac ha quindi esemplificato tale interpretazione, chiarendo che costituisce esercizio di potere autoritativo o negoziale l'adozione di atti:

- afferenti a contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione (affidamenti diretti o procedure di gara);
- unilaterali e modificativi di situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (autorizzazioni, concessioni);
- che producono effetti favorevoli per il destinatario (sovvenzioni, contributi).

Le Linee guida Anac prevedono, infatti, **l'estensione della nozione di potere autoritativo o negoziale agli atti endoprocedimentali**, qualora la loro adozione possa incidere in modo significativo sul contenuto oggetto del provvedimento finale, anche se sottoscritto da altri enti. Secondo la stessa *ratio*, sono inclusi nei poteri autoritativi e negoziali anche quelli relativi alle attività ispettive e di controllo, qualora propedeutiche all'emanazione di un provvedimento amministrativo. L'Anac ha invece escluso che costituisca espressione di poteri autoritativi e negoziali l'adozione di atti di carattere generale, ovvero di quei provvedimenti - funzionali



C_C034 - - 1 - 2025-05-20 - 0031401

alla cura concreta di interessi pubblici - destinati ad una pluralità di soggetti non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili a posteriori.

Un'ulteriore riflessione da parte dell'Autorità, 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.

È opportuno chiarire, inoltre, che il divieto di *pantouflage* non dipende dall'occasionalità dell'attività svolta.

Al riguardo l'Anac ha precisato che è solo l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte del dipendente a costituire presupposto per l'applicazione del divieto e non solo lo svolgimento di tali poteri in forma stabile e continuativa.

Pertanto, il divieto trova applicazione anche quando viene esercitata un'attività espressione di un potere autoritativo o negoziale in maniera occasionale.

L'Anac ritiene dunque che l'esigenza di garantire il rispetto dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa attraverso il divieto di *pantouflage*, sussista a prescindere dalla durata dell'incarico ricoperto.

FOCUS SU ATTIVITÀ PROFESSIONALE” E “RAPPORTO DI LAVORO”

Con riferimento alla nozione di “attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione”, il PNA 2022 stabilisce che per “attività lavorativa o professionale” si possa intendere qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati, quindi rapporti di lavoro a tempo determinato, indeterminato, incarichi o consulenze a favore di soggetti privati.

Per la precisione, va ribadito che il divieto di *pantouflage* concerne:

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

La misura interessa sia l'assunzione di posizioni di vertice che l'assunzione di posizioni di livello inferiore nell'ambito dell'organizzazione soggetto privato con il quale viene instaurato il rapporto di lavoro. Il divieto trova applicazione anche alle attività professionali svolte a titolo oneroso o a titolo gratuito. Il divieto di *pantouflage* presuppone lo svolgimento di prestazioni lavorative presso il “soggetto privato” in destinazione continue e stabili.

Come chiarito nel 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.

L'esclusione della configurabilità del divieto di *pantouflage* per l'occasionalità delle attività svolte vale solo per le attività svolte presso gli enti in destinazione.

PROFILI SANZIONATORI

Conseguenza diretta dell'accertamento della violazione del divieto di *pantouflage* è:

- la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto;
- l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati, dove per



destinatario della restituzione si intende il soggetto privato che ha erogato i compensi al dipendente pubblico cessato dal servizio, mentre quest'ultimo è il soggetto obbligato alla restituzione;

- il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, gravante sui soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto, Il divieto di contrarre, che include non solo i contratti disciplinati dal codice dei contratti pubblici, ma ogni altro tipo di contratto stipulato con la pubblica amministrazione, vale solo nei confronti dell'Amministrazione/Ente di provenienza del dipendente pubblico cessato e non nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Con particolare riferimento ai poteri delle Stazioni Appaltanti di escludere gli operatori economici, secondo le Linee Guida Anac:

- nel caso in cui una Stazione Appaltante (qui intesa come ente in provenienza), in corso di gara, ritenga che un operatore economico abbia assunto un ex dipendente di altra Stazione Appaltante – violando il divieto di *pantouflage* – la stessa è tenuta a trasmettere tempestivamente all'Anac la segnalazione per l'adozione degli atti di competenza;
- in presenza di un precedente provvedimento dell'Anac di accertamento della violazione del divieto di *pantouflage*, la Stazione Appaltante è tenuta a escludere l'operatore economico, anche eventualmente per dichiarazione non veritiera, segnalandolo all'Autorità;
- in mancanza di un precedente provvedimento di accertamento di violazione del divieto di *pantouflage* da parte dell'Anac, la Stazione Appaltante è tenuta ad effettuare una valutazione sulla dichiarazione resa che, ove ritenuta non veritiera, comporterà l'esclusione dell'operatore economico ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b), d.lgs. 36/2023 e la tempestiva segnalazione all'Anac per l'avvio del procedimento di accertamento della violazione del divieto.

Alla luce di quanto sopra riportato e chiarito, è ancor più evidente il particolare rilievo che assumono adeguate misure di controllo e monitoraggio sulla corretta applicazione del divieto di *pantouflage*.

MISURE PREVENTIVE E VERIFICHE NEL COMUNE DI CASSINO

In continuità con i Piani Anticorruzione precedenti, alla luce delle indicazioni operative fornite al riguardo dal PNA 2022, dalle Linee Guida ANAC di cui alla delibera n. 493/2024 nonché dal PIAO 2025/2027 approvato dal Comune di Cassino con delibera di Giunta Comunale n.51 del 04/02/2025, sezione 2/sottosezione 2.4 "Rischi corruttivi e Trasparenza"/pagg. 141-142, si ribadisce ai Dirigenti, ai Titolari di incarico EQ e a tutti i dipendenti del Comune di Cassino, che:

- Ogni contraente e appaltatore dell'Ente, all'atto della stipulazione del contratto, rende una dichiarazione circa il rispetto del divieto di cui all'art. 53 comma 16 ter del D.Lgs.165/2001. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dalla legge 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.
- In tutti i bandi relativi ad acquisizione di lavori, forniture e servizi deve essere inserita la seguente clausola "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".
- Nei contratti di assunzione del personale stipulati è inserita la clausola che assicura il rispetto del divieto di cui all'art. 53 comma 16 ter del D.Lgs. 165/2001.
- Tutti i dipendenti, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, hanno l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegnano al rispetto del divieto di *pantouflage*.
- Ogni settore dell'Ente – ognuno per le proprie competenze - procederà ad effettuare verifiche a campione della dichiarazione resa;



ESITO DELLE VERIFICHE

Nel caso in cui in fase di verifica i settori dell'Ente, tramite anche la consultazione di banche dati, dovessero riscontrare la sussistenza di rapporti di lavoro/collaborazione instaurati durante il periodo di raffreddamento, il responsabile del Servizio procederà all'inoltro, al Servizio Risorse Umane e agli altri settori interessati in maniera specifica, di una richiesta di accertamento in merito all'eventuale sussistenza di rapporti contrattuali tra il soggetto privato e il Comune di Cassino.

In caso di accertamento positivo, si richiederà all'ultima struttura di appartenenza se il dipendente, nel triennio antecedente alla cessazione, abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti dell'operatore economico.

Sul punto va tenuto in debito conto che il divieto di pantouflage si applica anche al personale che ha il potere di incidere in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale "ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente", collaborando all'istruttoria mediante elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in maniera significativa la decisione (come da parere Anac AG/74 del 21.10.2015 – orientamento 24/2015).

Nel caso in cui dalle verifiche svolte emergano violazioni del divieto di pantouflage, dovrà essere tempestivamente informato il RPCT, il quale, disposte le opportune verifiche, inoltrerà all'Anac una segnalazione qualificata e ne informerà l'Amministrazione Comunale.

FOCUS CONTRATTI/GARE

Per una corretta applicazione della misura di prevenzione *pantouflage*, lo scrivente RPCT effettuerà una verifica specifica e sistematica sull'inserimento della medesima clausola nei contratti da stipulare con la forma dell'atto pubblico amministrativo o della scrittura privata autenticata, a cura dall'Ufficio Contratti. Qualora emerga, inoltre, nell'espletamento di una gara o negli atti prodromici all'affidamento di un contratto, il mancato rispetto della norma in argomento, il titolare dell'azione amministrativa dovrà disporre l'iter per l'esclusione del soggetto interessato, dandone tempestiva comunicazione allo scrivente RPCT. Analogo discorso nel caso in cui nella conduzione di un contratto emerga il mancato rispetto della norma, il titolare dell'azione amministrativa interessata dovrà disporre l'iter per la sospensione dello stesso, dandone tempestiva comunicazione al RPCT.

APPLICAZIONE

In conclusione, va ribadito nuovamente che **il rischio di preconstituersi situazioni lavorative favorevoli tipiche del pantouflage** - le cui misure di prevenzione e contrasto rientrano, di fatto, come ribadito anche nel PIAO 2025/2027 a pag. 138, in quelle stabilite per tutto il personale dell'Ente - **può configurarsi non solo per i Dirigenti o per coloro che esercitano funzioni apicali ma anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria.**

Il divieto di pantouflage si applica dunque non solo al soggetto che ha firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento;

Per quanto sopra riportato, si richiede ai Dirigenti e ai Titolari di incarico EQ in indirizzo, di estendere i contenuti della presente circolare, indistintamente, a tutti i dipendenti del Comune di Cassino e di attenersi scrupolosamente, alle misure indicate nel PIAO vigente, nel PNA 2022 e nella Delibera ANAC n. 493 del 25 settembre 2024 sopra richiamati.

Cordiali saluti.



Il Segretario Generale
Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza
Dott. Pasquale Loffredo

