



Il Presidente

Al RPCT della Regione OMISSIS

Fascicolo n. 5150/2024

Oggetto: Richiesta di parere da parte del RPCT della Regione OMISSIS in merito all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 nel caso di assunzione del ruolo di consulente della OMISSIS da parte del dott. OMISSIS, funzionario in quiescenza del Ministero OMISSIS (prot. ANAC n. 129615 del 6/11/2024).

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto, - con la quale è stato chiesto all'Autorità di chiarire se sussista un'ipotesi di pantouflage nel caso di assunzione del ruolo di consulente della OMISSIS da parte del dott. OMISSIS, funzionario in quiescenza del Ministero OMISSIS - si rappresenta quanto segue.

L'art. 53, comma 16 ter d.lgs. n. 165/2001 prevede che *"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"*. La disposizione è stata introdotta nel d.lgs. 165/2001 dall'art. 1, comma 42, della l. 190/2012, con finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'assunzione del dipendente pubblico da parte di un privato, successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro con la PA.

In particolare, come rilevato dall'Autorità nei PNA 2019 e 2022 il c.d. divieto di pantouflage *"è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione)"*.

La disposizione contempla, in caso di violazione del divieto ivi sancito, le specifiche sanzioni della nullità del contratto e del divieto per i soggetti privati che l'hanno concluso o conferito, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con contestuale obbligo di



restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

L'ambito soggettivo di applicabilità della norma è dunque riferito a quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio presso la pubblica amministrazione, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione stessa. A tali soggetti è preclusa, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, (c.d. periodo di raffreddamento), la possibilità di svolgere attività lavorativa o professionale in favore dei soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso l'esercizio dei suddetti poteri autoritativi e negoziali.

Fatte queste premesse, occorre esaminare le questioni prospettate nella richiesta di parere.

Il **primo quesito** concerne l'attività ispettiva che, ad avviso del RPCT, dovrebbe essere riconducibile ai poteri autoritativi e negoziali di cui all'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001.

Dalle dichiarazioni rilasciate dal dott. OMISSIS è emerso che:

- 1) fino al 31.03.2024 è stato dipendente del Ministero OMISSIS, assegnato al Dipartimento dell'Ispettorato OMISSIS, con la qualifica di Funzionario ispettore;
- 2) negli ultimi sei anni della propria attività lavorativa ha avuto l'incarico – con nomina del Capo Dipartimento dell'OMISSIS – di Responsabile di Sede dell'Ufficio OMISSIS;
- 3) dal 1° aprile 2024 è stato collocato in quiescenza.

Nel dettaglio, il dott. OMISSIS nelle predette dichiarazioni ha chiarito quanto segue:

- all'area ispettiva dell'OMISSIS sono demandati precisi compiti istituzionali riconducibili esclusivamente ad attività di tipo ispettivo ovvero all'accertamento di violazioni amministrative ex Legge 689/81 e/o di fatti di rilevanza penale (per i quali corre l'obbligo di riferire all'Autorità Giudiziaria in quanto il personale OMISSIS riveste il ruolo di U.P.G. durante l'attività di servizio);
- per tale attività ispettiva esercitata, il ruolo del funzionario di esaurisce con l'obbligo del rapporto da inoltrate, ai sensi dell'art. 17 della Legge 689/81, all'Autorità competente;
- il completamento dell'iter sanzionatorio (in mancanza del pagamento in misura ridotta della sanzione prevista) è stato da sempre definito, nell'Ufficio OMISSIS dell'OMISSIS, da personale dell'Area Amministrativa, a cura del Responsabile dell'istruttoria delle pratiche da sottoporre poi alla firma della Dirigenza di OMISSIS;
- l'incarico di Responsabile dell'Ufficio OMISSIS comportava solo una mera organizzazione interna, di concerto con la Dirigenza a OMISSIS, e monitoraggio delle attività ispettive (interne ed esterne) in relazione alla pianificazione annuale dei controlli da effettuare e relativo stato di avanzamento. Nello specifico, il dott. OMISSIS provvedeva a "*firmare l'incarico all'espletamento della missione giornaliera (predisposto dai colleghi ispettori) fermo restando il "fine missione" sistematicamente ed esclusivamente validato dal Dirigente*".



In merito agli atti autoritativi e negoziali, deve ricordarsi che l’Autorità ha chiarito che affinché venga in rilievo il c.d. divieto di pantouflage il potere autoritativo e negoziale deve essere 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 (cfr. Linee guida n. 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage, adottate dall’Autorità con Delibera n. 493 del 25.09.2024).

Sembra utile, in proposito, richiamare di seguito le indicazioni fornite dall’Autorità, a titolo esemplificativo, nelle citate Linee guida, su quali possano essere gli atti espressione di tali poteri nello svolgimento della funzione pubblica ricoperta:

- 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;
- è stato 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;
- gli atti endoprocedimentali 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.

Con specifico riferimento agli atti adottati nell’esercizio di poteri ispettivi, nelle Linee Guida citate l’Autorità ha chiarito che si tratta di atti che *“sono espressione di un potere capace di incidere in maniera determinante sulla decisione finale”*, precisando che *“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”*.

Ciò era stato chiarito dall’Autorità già nell’Atto del Presidente del 15.03.2023 (rif. Fascicolo 969/2023) nella parte in cui ritiene che, con riferimento alle funzioni ispettive, *“i dipendenti che esercitano tali funzioni siano da ricondurre nell’ambito di applicazione del divieto in quanto mediante tale attività essi possono incidere in maniera determinante sulla decisione”*.

Pertanto, i poteri ispettivi rientrano nei poteri autoritativi/negoziali di cui all’art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001.

Il secondo quesito concerne la verifica dell’esercizio dei poteri autoritativi e negoziali con riferimento all’organismo privato di consulenza OMISSIS e alle aziende OMISSIS presso le quali il professionista sarebbe poi chiamato in futuro a svolgere l’attività oggetto di consulenza.

Da quanto si apprende dagli atti trasmessi, l’Organismo di Consulenza OMISSIS, operante



nell'ambito della Coldiretti OMISSIS, ha partecipato al bando OMISSIS 2014-2022, inerente i seguenti ambiti:

- Norme di sicurezza alimentare connesse all'azienda agricola
- Consulenza tecnica specialistica, legata a percorsi di diversificazione

L'obiettivo del bando è aiutare gli imprenditori agricoli e forestali, i gestori del territorio e le PMI operanti nelle aree rurali ad operare nelle attuali condizioni sempre più complesse sia dal punto di vista normative che gestionali.

I destinatari del bando sono Organismi pubblici e privati che forniscono il servizio di consulenza, iscritti nell'elenco unico nazionale degli organismi di consulenza o che hanno presentato richiesta di riconoscimento alla Regione OMISSIS.

Per tale progetto la OMISSIS ha individuato il dott. OMISSIS cui attribuire il ruolo di consulente con conoscenze sulla sicurezza alimentare relativa alla corretta etichettatura dei prodotti agro-alimentari, stante la sua figura professionale di Agronomo iscritto al relativo Ordine professionale. Preme sin da subito evidenziare che la platea degli interlocutori a cui il progetto è dedicato è rappresentata dalle aziende agricole che producono alimenti pre-imballati e/o pre-incartati le quali devono adempiere alla vigente legislazione.

Come chiarito anche nella richiesta di parere dal RPCT, non è possibile stabilire a monte quali saranno le aziende agricole per cui il dott. OMISSIS svolgerà in futuro attività di consulenza. Invero, il numero e la ragione sociale delle aziende a cui il consulente presterà la propria attività saranno oggettivamente determinabili solo quando il medesimo verrà inserito in uno specifico progetto di consulenza presentato dall'organismo ai sensi del bando e, in ogni caso, dopo la contrattualizzazione.

Si consideri anche che il consulente sarà assunto soltanto dalla OMISSIS (organismo privato di consulenza) e non dalle aziende OMISSIS. Queste ultime, da quanto emerge dalla lettura del bando, non erogheranno alcuna retribuzione al consulente, ma tutto avverrà sulla base del progetto di consulenza presentato dall'organismo.

Alla luce di quanto esposto, nel caso di specie, occorre preliminarmente verificare se l'assunzione dell'incarico di consulente presso la società OMISSIS da parte del dott. OMISSIS sia conforme al disposto dell'art. 53 comma 16 ter. A tal proposito, la norma chiarisce due aspetti dirimenti con riferimento al caso specifico:

- il soggetto non può svolgere "*attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione*" svolta attraverso i poteri autoritativi/negoziali. Assume, infatti, rilievo il solo rapporto instaurato tra il dott. OMISSIS e la OMISSIS;
- nel caso di pantouflage, la nullità colpisce i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto, quindi eventualmente il contratto del dott. OMISSIS con la OMISSIS (organismo privato).

Giova osservare che dalle dichiarazioni rese dall'interessato non emerge alcun riferimento ad un'ipotetica attività a qualunque titolo svolta dal dott. OMISSIS nei confronti della predetta società



durante il triennio antecedente al suo collocamento in quiescenza. Peraltro, dalla consultazione dello Statuto si evince che la OMISSIS ha ad oggetto esclusivamente attività di consulenza con particolare riguardo al settore OMISSIS. Quanto, invece, alle competenze dell'OMISSIS, esse si articolano in:

- a) prevenzione e repressione delle frodi nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura;
- b) vigilanza sugli organismi di controllo e certificazione operanti nell'ambito dei regimi di produzione agroalimentare di qualità regolamentata (DOP, IGP, Bio, ...);
- c) contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori e sanzioni per il corretto funzionamento degli accordi interprofessionali.

Orbene, l'attività consulenziale svolta dalla OMISSIS appare sostanzialmente estranea agli ambiti di intervento dell'OMISSIS, per cui risulta ragionevole ritenere che la società non possa essere stata destinataria dell'attività ispettiva esercitata dal dott. OMISSIS. Dunque, in base alle informazioni acquisite, può escludersi la violazione del divieto di *pantouflage* con riferimento all'incarico di consulente da assumere presso la OMISSIS.

Quanto, invece, alle aziende agricole che potranno avvalersi della consulenza finanziata con i fondi del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2022 della Regione OMISSIS, occorre preliminarmente verificare se possa considerarsi integrato il requisito dello svolgimento di "*attività lavorativa o professionale*". Al riguardo, Le linee guida A.N.AC. in materia di *pantouflage* hanno chiarito 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*".

Quanto sopra riportato induce ad escludere lo svolgimento (eventuale) di attività lavorativa o professionale da parte del dott. OMISSIS presso le aziende agricole destinatarie del progetto per le seguenti ragioni.

In primo luogo, giova evidenziare che l'incarico di consulenza sarebbe affidato dall'azienda agricola alla società OMISSIS e non al dott. OMISSIS in qualità di professionista. Quest'ultimo, invero, sarebbe soltanto chiamato ad operare per conto della società di consulenza con cui ricorre il rapporto di collaborazione.

In quest'ottica, l'eventuale riconoscimento di una violazione del divieto di *pantouflage* nel caso di specie non sarebbe rispondente alla *ratio* dell'istituto, che è quella di scoraggiare comportamenti impropri dei dipendenti pubblici i quali, facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione, potrebbero preconstituire situazioni vantaggiose, con la prospettiva di un incarico/rapporto di lavoro presso l'impresa o il soggetto privato nei cui confronti siano chiamati ad esercitare poteri autoritativi o negoziali. Più specificamente, l'attività ispettiva svolta alle dipendenze dell'OMISSIS e nei confronti di una (allo stato ignota) società agricola risulterebbe



irrilevante nella misura in cui l'incarico di consulenza verrebbe eventualmente eseguito per conto di terzi e da terzi retribuito.

L'ultima questione prospettata riguarda il conflitto di interessi. Il RPCT ha rappresentato che l'amministrazione regionale potrebbe pensare di richiedere all'organismo di consulenza di acquisire le dichiarazioni di assenza di conflitti anche potenziali di interesse sia dal professionista che dalle aziende agricole che saranno di volta in volta beneficiarie dell'attività di consulenza e di allegare le stesse alla richiesta di rendicontazione finalizzata alla liquidazione dei contributi di cui ai bandi di finanziamento del Programma di Sviluppo Rurale OMISSIS 2020/2022 sottomisura OMISSIS.

Preme precisare che nel caso di specie la configurabilità di un conflitto d'interesse rappresenta un'ipotesi astrattamente remota tenuto conto che il dott. OMISSIS presterebbe attività lavorativa in un contesto totalmente privatistico, ossia in qualità di collaboratore di una società privata che eroga servizi di consulenza in favore di enti altrettanto privati.

Nonostante ciò, per ragioni di opportunità, è auspicabile che la società OMISSIS eviti di affidare al dott. OMISSIS – quantomeno in via esclusiva – consulenze per le aziende agricole con le quali egli abbia avuto pregressi rapporti, anche con riferimento alle ispezioni di cui sopra, garantendo l'esecuzione del progetto eventualmente ammesso al finanziamento secondo i canoni di professionalità ed integrità.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 3 dicembre 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente