



DELIBERA N. 326
del 30 luglio 2025

Fasc. Anac 1279/2025

Oggetto

Presunta ipotesi di violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente dell'Istituto *omissis*

Riferimenti normativi

Art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. 165/2001

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

Visto

l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

Visto

l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui «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»

Visto

l'art. 21 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui, ai fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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;

Vista

la relazione dell'Ufficio sull'imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF),

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 30 luglio 2025,



Delibera

Ritenuto in fatto

Con nota del 21.04.2023, il *omissis* dell'Istituto *omissis* (d'ora in avanti *omissis*) richiedeva all'Autorità un parere in merito al divieto di pantouflage con riferimento all'assunzione da parte dell'Ing. *omissis* – dirigente dell'*omissis* dal 30.06.2016 al 29.03.2022 - delle cariche di consigliere delegato del *omissis* dal 17.11.2022 e di amministratore delegato presso *omissis* dal 1.04.2022.

L'ANAC ha affrontato nel merito la questione all'esito dell'adozione del "*Regolamento di vigilanza e sanzionatorio in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*, giusta delibera dell'Autorità n. 493 bis del 25 settembre 2024 (in vigore dal 19/12/2024), in virtù della disposizione transitoria (art. 24, comma 2, del regolamento) la quale: a) consente la trattazione delle segnalazioni pervenute prima della sua entrata in vigore rispetto alle quali, però, non sia stata ancora spedita alle parti la comunicazione di avvio del procedimento e, contestualmente, non sia decorso il periodo di tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico; b) prescrive, al ricorrere delle condizioni di cui alla lettera a), che il termine di 90 giorni per l'eventuale avvio di un formale procedimento di vigilanza e sanzionatorio decorre dall'entrata in vigore del Regolamento (come detto, il 19 dicembre 2024).

Sembrando, *prima facie*, sussistere i presupposti applicativi, l'ANAC, in data 19.03.2025, avviava, allora, il presente procedimento, essendo emerso, dalla prima attività istruttoria, che l'Ing. *omissis*, dirigente dell'*omissis* fino al 29.03.2022, aveva assunto, in data 17.11.2022, la carica di consigliere delegato del *omissis*, società fornitrice dell'istituto stesso in ragione di diversi contratti di affidamento intercorsi (per quel che rileva in questa sede) negli ultimi tre anni di svolgimento del servizio da parte del *omissis*.

Più nel dettaglio emergeva, infatti, che:

- *omissis* è una società per azioni - interamente controllata dal Ministero *omissis* che ne detiene il 100% del capitale sociale – ed è il risultato della riconduzione, in un unico Ente, del *omissis* (istituito con L. n. *omissis*) e della *omissis* (istituita *omissis*), quale ente pubblico economico trasformato in s.p.a con delibera *omissis ommissis*;
- l'interessato, nell'ambito dell'ente, aveva ricoperto: - il ruolo di dirigente di *omissis* dal 30.03.2016 al 29.03.2022; - il compito di Responsabile del Procedimento per la fase dell'Esecuzione (RPE) giusta designazione del *omissis*; - la funzione di direttore dell'Area *omissis* dal 27.03.2019 al 28.03.2022;
- con riferimento alla società *omissis*, l'ing. *omissis* aveva ricoperto il ruolo di RPE in relazione ad almeno un contratto di fornitura;
- nella medesima società l'ing. *omissis* aveva assunto, in data 17.11.2022 - quindi entro i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con *omissis* - la carica di consigliere delegato di *omissis*.

Le circostanze sopra dedotte venivano elevate a contestazione di presunta violazione del divieto di pantouflage nell'atto di avvio del procedimento di vigilanza. Nel riportarsi integralmente al provvedimento richiamato, brevemente, si precisa che in esso venivano partitamente esaminati i presupposti giuridici costitutivi dell'illecito amministrativo e le ragioni concrete che facevano apparire la situazione esaminata sussumibile nella fattispecie astratta. Le stesse saranno affrontate nel paragrafo dedicato al diritto.

In riscontro all'avvio, i difensori del soggetto interessato, Ing. *omissis*, con nota del 17 aprile 2025, nonché i difensori della società *omissis* – con note rispettivamente registrate in data 15.05.2025 e in data 28.03.2025 - hanno formulato all'Autorità separate istanze di audizione, ai sensi dell'art. 17 del vigente "Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001" (del. n. 493 bis del 25.9.24) nonché di accesso agli atti del fascicolo.

Pertanto, espletate tutte le attività endoprocedimentali e, dunque, a seguito della definizione del parallelo procedimento di accesso agli atti del fascicolo, l'audizione veniva convocata per il giorno 19 giugno con nota del 04.06.2025, disponendo la contestuale sospensione del termine per la conclusione del procedimento dalla data di ricezione della missiva sino alla data dell'audizione, secondo quanto disposto dall'art. 19 dell'applicabile Regolamento di vigilanza. La medesima, in accoglimento dell'istanza avanzata da parte dei legali della società, veniva riprogrammata, con nota in uscita del 16.06.2025, per il giorno 25 giugno 2025, sospendendo per il corrispondente periodo il decorso del termine di conclusione.

Nelle more venivano acquisite tutte le memorie difensive scritte prodotte dalle parti (prott. nn. 93334/2025, 72935/2025 e 60824/2025).

L'audizione si svolgeva dinanzi agli uffici, dunque, nel giorno prefissato alle ore 11.30, in videoconferenza, con la presenza dell'Ing. *omissis* assieme ai legali di fiducia Avv.ti *omissis* e *omissis* e gli avvocati difensori della società *omissis*, Avv.ti *omissis* e *omissis*.

Nell'incontro venivano affrontati tutti gli aspetti oggetto di contestazione da parte dell'Autorità fatto salvo, risultando pacifico, il requisito concernente l'incarico e l'ente di provenienza, indubbiamente sussumibile nel perimetro soggettivo di applicazione del divieto.

Il verbale condiviso e sottoscritto dai partecipanti veniva acquisito al fascicolo giusta nota del 01.07.2025.

Considerato in diritto

1. Inquadramento giuridico dell'illecito amministrativo e caso di specie

Tanto doverosamente premesso, il conferimento della carica di consigliere delegato del *omissis* a favore dell'Ing. *omissis* che, sino al 29.03.2022, ha ricoperto, presso l' *omissis*, l'incarico di Direttore dello stabilimento di *omissis* – *omissis* e, al contempo, il ruolo di RPE per un contratto di fornitura intercorso tra l'ente pubblico e la società di destinazione, potrebbe integrare una violazione del c.d. divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La suddetta norma prevede infatti 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».

Dalla lettura della disposizione emerge, inequivocabilmente, che essa si riferisce a quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio presso la pubblica amministrazione (ed enti ad essa assimilati come dappresso si dirà), abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della stessa. A tali soggetti è preclusa, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego (c.d. periodo di raffreddamento), qualunque ne sia la causa, la possibilità di svolgere attività lavorativa o professionale in favore dei soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione, ove essa sia stata svolta mediante l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali. Dalla violazione dell'illustrata prescrizione deriva la sanzione della nullità del contratto concluso e/o dell'incarico conferito, oltreché il divieto per il soggetto privato, che ha concluso il contratto e/o che ha conferito l'incarico, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

Al fine di verificare se nell'ipotesi sottoposta all'attenzione ricorrono i presupposti di applicabilità della disciplina in esame, occorre innanzitutto identificare la natura e le competenze dei soggetti coinvolti, tanto "in provenienza" quanto "in destinazione".

Alla luce di ciò, è necessario verificare che:

- a) l'amministrazione e l'incarico di provenienza rientrino nel perimetro soggettivo di applicazione della richiamata disposizione;
- b) il soggetto abbia svolto attività autoritativa o negoziale in rappresentanza della pubblica amministrazione di provenienza a favore del soggetto privato presso il quale intende assumere servizio;
- c) natura giuridica dell'incarico che si intende assumere presso il privato quale "*svolgimento di attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri*".

Nell'atto di avvio si prospettava la ricorrenza di tutti i tre elementi costitutivi dell'illecito amministrativo. Le parti hanno sconfessato tale ricostruzione, proponendo le eccezioni che di seguito si illustrano.

2. Deduzioni delle parti

L'interessato e gli Avvocati difensori hanno eccepito, sinteticamente:

- da un punto di vista procedurale, la tardività dell'azione dell'ANAC, il cui vizio non potrebbe ritenersi sanato in virtù di una norma transitoria contenuta nel regolamento alla quale non potrebbe assegnarsi, infatti, efficacia retroattiva (specie nei provvedimenti afflittivi come quello di cui si discorre). In merito rilevano, inoltre, che l'Autorità sarebbe, comunque, decaduta dall'azione in ragione dell'intervenuto decorso del termine triennale di raffreddamento dalla cessazione del rapporto di lavoro pubblico (17 marzo 2022);

- da un punto di vista sostanziale, l'impossibilità di ritenere violato il divieto poiché, da un lato, in qualità di dirigente dell' *omissis*, l'interessato non avrebbe esercitato poteri autoritativi e negoziali nei confronti della società *omissis* (società di destinazione) e, dall'altro, in quanto, una volta cessato il rapporto con l' *omissis*, il *omissis* è stato assunto dalla società *omissis*, che solo in un momento successivo ha acquisito la proprietà della *omissis* (società di destinazione).

Gli Avvocati della società *omissis* hanno sottolineato che la fattispecie concreta si collocherebbe al di fuori del perimetro sanzionatorio e della fattispecie legale di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 poiché il rischio presidiato dal divieto è quello che il dipendente pubblico (o soggetto equiparato) possa procacciarsi opportunità lavorative presso dei soggetti privati con cui è entrato in relazione grazie al proprio ruolo "pubblico", piegando, cioè, a tale finalità l'attività pubblicistica/negoziale di cui dispone (e i poteri che ad essa accedono).

Nel caso concreto, prosegue l'avvocato, ciò è escluso per due ordini di motivazioni.

Anzitutto poiché l'Ing. *omissis*, una volta cessata l'attività presso l' *omissis*, ha ottenuto un incarico nella multinazionale tedesca *omissis* (che non aveva mai avuto rapporti con *omissis*) e solo in seguito: - la società "*omissis*" ha acquisito le quote della *omissis*; - l'interessato è stato nominato in *omissis* per volere dei soci tedeschi di *omissis*, che già lo avevano nominato nella controllante e dunque in ragione della competenza già testata dai medesimi anche nella "nuova" controllata *omissis*. Valorizzando adeguatamente tale circostanza, essa varrebbe a dimostrare, nella prospettazione di parte, che la designazione *omissis* ha trovato origine nel desiderio degli acquirenti di assoggettare la neoacquisita società *omissis* al management "tedesco" espressione della controllante (tra cui il *omissis*), recidendo proprio quel preteso legame con la gestione pregressa.

Il secondo elemento – sul quale hanno richiamato l'attenzione, come i difensori di parte privata – è il contratto del 2020 identificato dal RPCT di *omissis* (nonché dall'ANAC in sede di avvio) quale unico "punto di contatto" tra *omissis* e l'Ing. *omissis* quando era dirigente *omissis*. In merito l'avvocato afferma che la società rappresentata non ha mai conosciuto le schede interne firmate da *omissis* invocate dall'ANAC come prova della sussistenza di un atto di tipo autoritativo/negoziale. In esse manca, infatti, la data, la firma e la sottoscrizione della controparte privata e la stessa convocazione di quest'ultima, che sono elementi tipici necessari degli atti di collaudo. Pertanto, i citati documenti, stante non solo l'assenza ma persino la loro non conoscenza da parte dell'appaltatore, non hanno la veste formale di verbale di collaudo, neppure in corso d'opera, ma sono appunto mere schede interne. In quanto tali prive della natura giuridica di "atto negoziale".

3. Valutazioni dell'ANAC

Nel paragrafo n. 1 della sezione dedicata al diritto, si sono schematizzati gli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo in questione. Nel presente si analizzano, unitamente alle considerazioni frutto dell'attività istruttoria svolta, gli aspetti utili alla soluzione del caso di specie.

3.a) incarico di provenienza

In merito all'elemento n. 1 inerente alla natura giuridica dell'incarico e dell'ente di provenienza non vi sono dubbi su quanto dedotto nel provvedimento di avvio e, infatti, la prospettata integrazione di tale requisito non è stata oggetto di contestazione delle parti. L'amministrazione e l'incarico di provenienza si ritenevano (e si ritengono) inclusi nel perimetro di applicazione dell'art. 53, comma 16ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, considerato che l'art. 21 del d.lgs.



39/2013, ricomprendendo nella nozione di dipendenti della pubblica amministrazione anche i titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013, estende l'operatività soggettiva del divieto (in merito cfr. Linee Guida ANAC n. 1 – par. n. 3.1.2. – adottate con delibera n. 493 del 25 settembre 2024).

L' *omissis* è una società per azioni del Ministero *omissis* che detiene il 100% del suo capitale sociale e svolge, in via esclusiva, un ventaglio di attività tutte inerenti, a vario titolo, alla cura e al perseguimento degli interessi primari dello Stato in materia di tutela *omissis*. Ricorrono, perciò, i tratti distintivi dell'ente di diritto privato in controllo pubblico delineato dall'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 39 del 2013 come persona giuridica privata che si caratterizza per una "governance" e una funzione prettamente pubblicistica. Stessa conclusione può predicarsi rispetto all'incarico di direttore *omissis* ricoperto sino al 29 marzo 2022, il quale, ha avuto, senza dubbio, natura dirigenziale, soggiacendo, perciò, al d.lgs. 39/2013 nonché alle regole che di esso fanno richiamo.

3.b) esercizio di poteri autoritativi e negoziali

Nel caso di specie, si presenta, invece, dirimente l'analitico esame dell'elemento di cui al punto n. 2; condizione per l'applicazione del divieto di pantouflage è che il soggetto abbia svolto attività autoritativa o negoziale in rappresentanza della pubblica amministrazione di provenienza nei confronti del soggetto privato presso il quale intende assumere servizio.

Nell'atto di avvio si era valorizzato quanto segue.

Anzitutto si era profilato avesse rilievo giuridico dirimente il ruolo assunto dall'interessato – giusto provv. *omissis* del *omissis* di delega delle funzioni – di Responsabile del Procedimento per la fase dell'esecuzione dei contratti di servizi e forniture di competenza della direzione operativa a cui era posto al vertice. A tal riguardo si era sottolineato che, in linea generale, connesso all'incarico fosse l'adempimento di tutti gli obblighi discendenti dal codice appalti e dalle linee guida ANAC in materia e, perciò, tra le altre cose, gli spettasse di: - vigilare sulla corretta esecuzione del contratto; - svolgere le funzioni di DEC; - presentare un piano delle verifiche da sottoporre all'organo conferente; - approvare, ove necessario e al ricorrere dei presupposti legali, eventuali modifiche o varianti all'esecuzione dell'ordine; - vigilare sul mantenimento da parte dell'operatore economico dei requisiti di partecipazione ecc.

In secondo luogo, nella consapevolezza che il primo elemento da solo non bastasse posto che occorre rintracciare, per le finalità *de quibus*, un legame tra i poteri astrattamente esercitabili e quelli effettivamente esercitati nei confronti della società di destinazione, si assegnava rilievo giuridico alla funzione di RPE nel contratto n. *omissis* intercorso, appunto, con la *omissis*. Riprova dei poteri esercitati, si diceva, fossero i verbali di verifica di conformità, sottoscritti dall'Ing. *omissis* nelle date del *omissis*.

Sostanzialmente dalla combinazione dei due sopraesposti elementi l'ANAC ricavava, allora, che sussistesse il secondo elemento costitutivo dell'illecito. Tuttavia, le controdeduzioni di parte e l'analisi puntuale del documento ritenuto, in prima battuta, decisivo, valgono a rivedere la questione.

Analizzando, in ordine logico, la delega delle funzioni di RPE conferite in favore dell'Ing. *omissis* con nota prot. *omissis* del *omissis*, si è appreso, trovandone conferma negli atti, che essa riguardasse unicamente i contratti riferibili alla direzione operativa (facente capo all'interessato) e fosse del tutto estranea, invece, al contratto oggetto di contestazione stipulato con la *omissis*.

Tale circostanza, invero, emerge *per tabulas* poiché il contenuto dispositivo dell'atto prevede che al *omissis* siano

affidate le funzioni di Responsabile per la fase dell'esecuzione rispetto ai contratti di servizi e forniture di competenza della direzione operativa nonché per quelli aventi ad oggetto prestazioni da effettuarsi presso più siti del *omissis* ove aventi origine in un unico contratto.

Le parti hanno chiarito che l'istituto *omissis* si articola in n. 4 *omissis*: l' *omissis* di *omissis*, la *omissis*, lo stabilimento di *omissis*, infine, quello di *omissis*, sito nella regione *omissis*; alcuni acquisti afferivano, allora, ai singoli stabilimenti e perciò internamente e autonomamente gestiti dagli stessi, altri erano, invece, trasversali all'intero istituto (es: approvvigionamento prodotti sanitari e similari) poiché necessari al generale funzionamento dell'ente pubblico. L'interessato si occupava della seconda tipologia di approvvigionamento - in ragione certamente della citata delega ma anche, più in generale, del ruolo di direttore operativo degli stessi - rispetto alla quale era estranea la società *omissis* che, invero, forniva servizi e forniture attinenti al vero e proprio "core" dell'azienda pubblica, come, ad esempio, la fornitura ed applicazione di *omissis* allo stabilimento *omissis*.

A conferma si evidenzia che competeva alla direzione operativa una sorta di coordinamento di tutti gli stabilimenti sopracitati verificando che realizzassero gli obiettivi produttivi previsti dal budget annuale dell'Istituto, attraverso la pianificazione delle attività dei singoli stabilimenti e garantendo il costante funzionamento degli impianti (cfr. ordine di servizio n. *omissis*).

Dunque, il primo indice del presunto esercizio di poteri autoritativi e negoziali (anche in via potenziale) verso la società di destinazione è risultato, all'esito dell'istruttoria, privato della sua paventata efficacia probante. Come correttamente rilevato dai difensori della società, anche a voler ammettere che la suddetta delega avesse portata generale, nel senso di riferibile a tutta l'attività negoziale posta in essere dall'istituto, essa non sarebbe, comunque, sufficiente al fine de quo poiché la disposizione in applicazione (art. 53, comma 16ter, d.lgs. n. 165/2001) nonché le Linee Guida ANAC in materia (parte prima, paragrafo 4.1, pagg. 15 e ss) impongono comunque, perché possa esservi un illecito, che vi sia traccia di un atto di esercizio concreto di potere negoziale.

In merito al secondo elemento ovvero agli atti sottoscritti dal *omissis* in ordine al contratto n. *omissis*, precisando che esso riguardava il solo stabilimento *omissis*, dalla complessiva attività istruttoria espletata, è emerso che:

- il soggetto è stato estraneo alla procedura di gara ad evidenza pubblica, posto che gli adempimenti relativi alle fasi di aggiudicazione, affidamento sono state curate dalla "direzione affari legali e acquisti", i.q. di RUP; a tal riguardo, è stato esaminato il documento (prodotto dalle parti) comunicazione organizzativa n. *omissis* dal quale emerge l'adozione di una complessa organizzazione societaria per ciò che concerne lo svolgimento delle attività negoziali, le quali risultano essere ripartite e parcellizzate tra diverse unità. Esse, unitariamente e complessivamente incardinate nella citata direzione, appaiono essere svolte, infatti, attraverso una serie di uffici e speculari unità organizzative ciascuno dei quali competente *ratione materiae* (es: *omissis*"). Il nominativo dell'Ing. *omissis* non compare tra quelli dei soggetti responsabili degli uffici/UO e neppure tra i funzionari ad essi preposti.

- la funzione di RPE Operativo del contratto in esame era in capo all'Ing. *omissis* e anche quella di DEC è stata svolta da altro soggetto, *omissis*, come emerge, tra le altre cose, dai verbali di avvio dell'esecuzione del contratto e di ultimazione dello stesso;

- il *omissis* ha curato unicamente la fase tecnica/attuativa nei termini di cui di seguito.

L'interessato, in ordine al contratto più volte citato, risulta aver sottoscritto delle schede - denominate "verbale di verifica di conformità", compilando la sezione relativa alla "valutazione complessiva" con giudizio positivo, cui ha

fatto seguito il certificato di ultimazione delle prestazioni a firma congiunta del DEC (soggetto diverso dall'interessato) e dell'impresa esecutrice.

In merito, si osserva quanto segue.

L'attuale art. 116 del Codice dei Contratti Pubblici (quasi del tutto analogamente all'art. 102 del previgente codice, applicabile *ratione temporis* al caso di specie) prevede che, nei contratti di servizi e forniture, la verifica di conformità è effettuata dal RUP o, se nominato, dal direttore dell'esecuzione, fermo restando che, al ricorrere di talune condizioni, le stazioni appaltanti possono prevedere la nomina di uno o più verificatori della conformità diversi dal RUP o dal direttore dell'esecuzione del contratto.

La verifica di conformità è un iter procedimentale complesso che si snoda attraverso una serie di azioni e formalità tra le quali rileva, in questa sede, la possibilità di avvalersi di verifiche in corso d'opera, la necessaria partecipazione del fornitore che, assieme agli altri soggetti intervenuti (tipicamente direttore dell'esecuzione e RUP ove diversi dal certificatore), procede poi alla sottoscrizione del processo verbale nonché il ruolo normalmente esaustivo che il certificato finale (solitamente denominato "dichiarazione di regolare esecuzione della prestazione") ricopre quale presupposto della liquidazione del compenso, elemento di prova in caso di controversie nonché accertamento fondamentale in caso di risoluzione contrattuale.

Pur non potendosi, dunque, negare la rilevanza strategica rivestita dalla dichiarazione di conformità/regolare esecuzione nell'economia contrattuale del contratto di fornitura, ciò che emerge dall'esame degli atti è che i documenti riferibili all'Ing. *omissis* non siano effettivamente classificabili quali verifiche di conformità tecnicamente intese, neppure in corso d'opera. Occorre, in effetti, valorizzare una serie di indici - evincibili dalla consultazione dei documenti - che priverebbero gli stessi dell'efficacia sostanzialmente vincolante, anche se eventualmente endoprocedimentale, dei primi.

Le parti hanno dedotto che le schede sottoscritte dall'interessato avrebbero valore unicamente interno, tant'è vero che non erano conosciute né conoscibili dalla controparte contrattuale. Ciò escluderebbe in radice che esse abbiano quella forza giuridica tipica degli atti di verifica e di collaudo dell'esecuzione del contratto, i quali, infatti, necessariamente richiedono l'integrazione del contraddittorio con l'appaltatore.

Tale circostanza, nella prospettazione di parte, oltre a dimostrare l'estraneità dell'Ing. *omissis* al contratto *de quo* provverebbe, in subordine, l'assenza di colpa della società. Quest'ultima, infatti, non conosceva né avrebbe potuto conoscere, ammesso e non concesso, il ruolo informale ricoperto dall'Ing. *omissis* nel contratto di fornitura. Tale "ignoranza" renderebbe, perciò, incolpevole la futura e successiva assunzione della stessa persona fisica nella compagine societaria. A tal riguardo si rammenta, infatti, che affinché possa applicarsi la sanzione interdittiva in capo alla persona giuridica di destinazione occorre che, nei confronti della medesima, sia formulabile un giudizio di "colpevolezza" anche avuto riguardo all'elemento psicologico del dolo o della colpa.

Quanto dedotto appare corrispondere al vero; risulta, infatti, assente la controfirma e l'accettazione dei rappresentanti della società esecutrice che, qualora si fosse trattato, appunto, di un certificato di verifica di conformità, sarebbe stata necessaria. Esse sono carenti degli elementi tipici necessari degli atti di collaudo, pur se in corso d'opera, ma appaiono piuttosto essere mere schede interne, volte, presumibilmente, a tenere traccia delle attività espletate con riferimento al contratto.

Il secondo elemento di "anomalia" è il fatto che agli atti vi è il "certificato di ultimazione delle prestazioni" redatto dal

direttore dell'esecuzione. Esso in effetti contiene tutti gli elementi necessari, tra cui, appunto, l'accettazione – priva di contestazioni – dell'impresa fornitrice. Tale documento, allora, appare costituire, nello svolgimento del rapporto negoziale tra le parti, la prova che le prestazioni rese siano state completate conformemente a quanto stabilito nel contratto, ponendosi, perciò, come presupposto per la successiva liquidazione dell'importo pattuito. Se ciò è vero la scheda riferibile al *omissis* appare avere, concordando con la prospettazione delle parti, una rilevanza meramente tecnica.

D'altronde, occorre sempre considerare la portata fortemente limitativa della disposizione in commento che impone di essere interpretata e applicata secondo canoni improntati alla massima ragionevolezza e proporzionalità. Non è revocabile in dubbio che, nell'ambito dell'attività provvedimentale della p.a., si rintraccino degli atti, pur endoprocedimentali, validi a configurarsi quali autoritativi, ma in ambito "negoziale", come nel caso de quo, la categoria non può essere estesa al punto tale da includervi qualsiasi scritto privo della forma e della sostanza tipica della categoria cui inerirebbe.

Nelle memorie di parte si evidenzia, infine, che, anche a non voler considerare i verbali sottoscritti dall'Ing. *omissis* come mere note interne bensì a ritenerli come vere e proprie "verifiche di conformità in corso d'opera", finalizzate ad attestare "per stadi successivi" l'entità delle forniture o servizi prestate dall'appaltatore in favore di *omissis*, la conclusione sarebbe la medesima. Richiamano in merito, in via analogica, la giurisprudenza formatasi sugli Stati di Avanzamento dei Lavori la quale afferma che "*l'emissione degli stati di avanzamento lavori (SAL) ha la finalità di attestare quantità, qualità ed ammontare dei lavori eseguiti ad una certa data, mentre lascia impregiudicata ogni questione relativa all'esecuzione dei lavori, alla presenza di difetti o altri inadempimenti ed alla loro tempestività, da verificarsi alla stregua delle clausole contrattuali*" (cfr. Cass., Sez. I, n.3614/2017; Sez. II, n.26517/2018)".

A ciò si aggiunga che, in ordine agli atti endoprocedimentali, pur ammettendo che essi possano rilevare nella logica in commento, è, comunque, richiesto che gli stessi, alla stregua di tutti gli altri, siano idonei ad incidere in maniera significativa sul contenuto del provvedimento finale e, dunque, in via unilaterale, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Con riferimento al caso di specie, invece, gli atti di cui si discorre non appaiono tali da predeterminare il contenuto del provvedimento finale e, quindi, appaiono privi di una intrinseca efficacia giuridica nei confronti del privato.

A tal riguardo si evidenzia che nelle recenti Linee Guida n. 1, adottate dall'Autorità con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024, delineando il concetto di "poteri autoritativi e negoziali" esercitati dal dipendente pubblico, si è data enfasi alla verifica dell'effettivo esercizio di tali poteri nei confronti del "soggetto privato" presso cui poi andrà a lavorare, precisando che "*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.*" (cfr. Linee Guida Anac n. 1/2024, pag. 15).

In altri termini, l'ottica si è spostata da un piano teorico (Delibera Anac n. 1114/2020), in base a cui l'Anac dichiarava la sussistenza, in astratto, di poteri autoritativi e negoziali in capo alla figura del DEC, a prescindere dall'effettivo esercizio degli stessi, ad un piano più sostanziale che implica una verifica in concreto sull'avvenuto esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte del dipendente pubblico nei confronti del soggetto privato presso cui l'ex dipendente viene assunto.

La soluzione proposta appare, dunque, conforme al recente approccio alla questione, non risultando, di converso,



possibile poter sostenere (e dunque provare), né in punta di diritto né in fatto, che l'Ing. *omissis* abbia gestito i contratti di fornitura stipulati tra l' *omissis* e la *omissis*. Le attività poste in essere non afferiscono, alla luce di tutto quanto sopra, ai poteri autoritativi/negoziali richiesti dalla disposizione poiché non incidono, né a monte, sulla genesi del contratto, né a valle sulla sua attuazione.

Tutto ciò ritenuto e considerato

DELIBERA

l'archiviazione del procedimento ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. a), del Regolamento di vigilanza in materia di pantouflage.

Dispone di comunicare la presente delibera ai soggetti interessati al presente procedimento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 6 agosto 2025

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente