



Il Presidente

Omissis

Fascicolo ANAC n. 1335/2025

Oggetto: *Omissis* - Richiesta di parere in merito all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 (prot. n. *omissis* del *omissis*).

In riferimento alla questione sottoposta all'esame della scrivente Autorità con nota acquisita al prot. A.N.AC. n. *omissis* del *omissis* - avente ad oggetto la conferibilità di un incarico di dirigente della costituenda *omissis* (o dalla *omissis*) ad un dipendente del Ministero *omissis* prossimo al collocamento in quiescenza – 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.

Al fine di verificare se nell'ipotesi sottoposta all'attenzione di questa Autorità ricorrano i presupposti di applicabilità della disciplina in esame, occorre dunque verificare che:

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

Occorre pertanto accertare la sussistenza di tutti i presupposti ai fini dell'applicazione del c.d. divieto di pantouflage nel caso prospettato.

Quanto all'incarico in provenienza, trattandosi di un dipendente dell'Amministrazione *omissis*, con qualifica dirigenziale, non vi sono dubbi circa la riconducibilità dello stesso nell'ambito soggettivo di applicazione ai sensi della normativa sopra citata.

Ciò posto, occorre ora verificare se il dipendente apicale del Ministero *omissis* (prossimo al collocamento in quiescenza) abbia in concreto esercitato negli ultimi tre anni, in rappresentanza dell'amministrazione, poteri autoritativi e negoziali nei confronti della *omissis*, quale soggetto privato presso il quale intende assumere servizio.

Con riferimento ai poteri autoritativi e negoziali, questa Autorità ha più volte chiarito (cfr. PNA 2019; delibera n. 88/2017, Atto del Presidente del 5 ottobre 2022; Linee guida n. 1 in tema di c.d. divieto di *pantouflage*, adottate dall'Autorità con Delibera 493 del 25 settembre 2024) che rientrano nei poteri autoritativi o negoziali esercitati per conto delle pubbliche amministrazioni, *"sia i provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia i provvedimenti adottati unilateralmente dalla stessa, quale estrinsecazione del potere autoritativo, che incidono modificandole sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Si ritiene pertanto che con tale espressione il legislatore abbia voluto ricomprendere tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla"*



decisione oggetto dell'atto, esercitando il potere autoritativo/negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura".

Ed ancora, l'Autorità ha avuto già modo di chiarire 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).

Nel caso concreto, l'interessato ha ricoperto negli ultimi tre anni l'incarico di Direttore *omissis* del *omissis*, nonché quello di *omissis* e, in tale veste, ha effettivamente esercitato poteri autoritativi e negoziali in rappresentanza dell'amministrazione della *omissis* a favore di *omissis*.

L'esercizio di detti poteri risulta confermato dall'esame degli atti trasmessi dall'istante, quali contratti e atti aggiuntivi stipulati nel 2022 e 2024 dal Ministero della *omissis* con la Ditta *omissis*, nei quali viene investita direttamente la Direzione *omissis* (*omissis*) di cui l'interessato è il Direttore. Si tratta quindi di atti che l'interessato, come confermato dall'istante, "*ha adottato o contribuito ad adottare nei confronti di ommissis*" e nei quali risulta firmatario un sottoposto del Direttore stesso (es. il CONTRATTO_N._ *omissis* _DI_REP_ *omissis* è sottoscritto dal Dirigente della *omissis* Divisione "*omissis*" della Direzione *omissis*).

Pertanto, non vi sono dubbi che il dipendente di cui trattasi abbia esercitato in modo "*concreto ed effettivo*" poteri autoritativi e negoziali per conto dell'amministrazione ministeriale, nel triennio precedente all'assunzione, a favore di *omissis*.

Tenuto conto che *omissis* è uno dei tre soci del soggetto privato (*omissis*) presso il quale il dipendente dovrebbe assumere servizio, sarà necessario verificare se tale circostanza possa essere o meno ostativa al conferimento dell'incarico in questione.

Andrà pertanto verificata l'applicabilità del divieto di *pantouflage* alla *omissis* ovvero della *omissis* e, in particolare, se sussista fra quest'ultime e *omissis* un controllo di cui al 2359 cc

In merito all'applicabilità del divieto di *pantouflage* nei gruppi societari l'Autorità si è espressa soltanto con riferimento ai cd. Gruppi societari verticali. Al riguardo, l'Autorità ha già ritenuto ammissibile il divieto di assumere chi abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali nei confronti di altre società del gruppo medesimo, sulla base della ritenuta sussistenza di un potere di coordinamento e direzione tra la società vertice del gruppo e le relative società partecipate/controllate, "*traducibile nell'indirizzamento verso scelte e strategie aziendali univoche e tese ad ottenere unicamente l'interesse del gruppo societario*" (cfr. Atti del Presidente ANAC dell'11 marzo 2025 e del 24 gennaio 2024; Delibera ANAC n. 207 del 21 febbraio 2018).

Ciò in considerazione del fatto che, per le peculiarità che contraddistinguono la gestione di società che operano in rapporto di controllo, "*la consapevolezza del collegamento finalistico dei vari atti e cioè, la coscienza e volontà di portare un contributo materiale e psicologico alla realizzazione dell'illecito perseguito da tutti*". Come noto, infatti, il tratto unificante le fattispecie di controllo di cui all'art. 2359 c.c. consiste nel potere di influenza dominante sulla società controllata, idonea a limitare l'autonomia della controllata in modo significativo purché, come rilevato dalla dottrina, "*si*



abbia tuttavia cura di precisare che quel potere non coincide con la «direzione unitaria» o la «direzione e coordinamento» ed è rilevante nelle ipotesi di «controllo interno» già come semplice possibilità di influire in modo determinante sulla nomina in assemblea dell'organo amministrativo mentre nel caso di controllo esterno esso è un potere effettivo nei confronti della società». Ciò significa che se è vero che il potere del socio di controllo si può estrinsecare solo tramite il canale assembleare, manifestandosi esclusivamente nel potere di nomina e revoca degli amministratori, tuttavia, come evidenziato dalla dottrina "è evidente che il potere in assemblea è sintomatico di un controllo potenziale sulla gestione dell'impresa, poiché il potere di nomina e revoca degli amministratori conferisce la possibilità di esercitare un'indiretta influenza sulle scelte operative e strategiche della controllata".

In conclusione, l'Autorità ha fornito un'interpretazione estensiva del divieto di *pantouflage*, ritenendolo applicabile alle società facenti parte di un gruppo (cd. "verticale) purché sussista fra le stesse un controllo di cui al 2359 cc. e, dunque, la società controllata sia soggetta a direzione e coordinamento da parte della società (controllante) destinataria dell'attività amministrativa dell'ex dipendente.

Il caso di specie riguarda, invece, il divieto di *pantouflage* in relazione a società facenti parte di un gruppo societario caratterizzato da una tipologia di controllo "congiunto", come avviene per la *omissis*. In tale fattispecie due o più imprese costituiscono, posseggono e gestiscono congiuntamente una società autonoma e giuridicamente distinta dai partners, mediante quote prefissate di partecipazione e concordando modalità di distribuzione dei poteri. L'assenza di una direzione unitaria sulle imprese-partners, tuttavia, non consente di ricondurre la *omissis* societaria allo schema del gruppo societario verticale o orizzontale.

Dall'accordo di *omissis* (il "Contratto" o *omissis*) sottoscritto in data *omissis* tra la *omissis*, *omissis* e J *omissis* (le "Parti"), con cui le imprese si sono impegnate a istituire una società comune denominata "*omissis*", emerge che quest'ultima è una società paritariamente partecipata dai tre soci, ciascuno con il *omissis* % del capitale e azioni di voto *omissis* ciascuna (punto *omissis* – "*omissis*"). Dal contratto di *omissis* sembrerebbe evincersi che:

- a) tutte le decisioni del Consiglio di Amministrazione sono adottate a maggioranza semplice degli aventi diritto al voto, ad eccezione di quelle per le quali è richiesta espressamente l'unanimità di tutti gli amministratori e che in caso di parità di voti o se gli amministratori non raggiungono l'accordo unanime eventualmente richiesto, la questione oggetto della votazione viene automaticamente rimessa all'attenzione delle Parti, le quali devono decidere necessariamente all'unanimità (cfr. punto *omissis* e ss. del *omissis*);
- b) tutte le decisioni di carattere strategico concernenti l'attività della *omissis* devono essere adottate con il consenso unanime di tutte le Parti; fra le materie per le quali è richiesta l'unanimità rientrano, ad esempio, l'approvazione dei bilanci e dei piani industriali e delle loro eventuali modifiche (punto *omissis* del *omissis*), nonché le decisioni concernenti gli investimenti principali (Parte *omissis* - punto *omissis*).

Inoltre, viene previsto che nessuna delle Parti ha il potere di "vincolare o imporre obblighi alle altre Parti o a terzi o di impegnare il credito di altre parti. Le Parti rimarranno indipendenti in ogni



momento e nessuna Parte agirà come agente o rappresenterà in altro modo le altre Parti” (cfr. punto omissis).

Nell'accordo di *omissis* sono disciplinati anche gli “Obblighi degli azionisti e del Gruppo” (punto *omissis* del *omissis*): *“la forza lavoro del Gruppo sarà una miscela di nazionalità e si prevede che ciascuno degli azionisti sarà rappresentato fino a un terzo della forza lavoro della società e di ogni omissis ...La struttura organizzativa includerà alcune posizioni nel Gruppo, anche nei omissis, che saranno identificati come “Ruoli pesanti”. Per i Ruoli pesanti gli azionisti avranno il diritto di nominare i candidati e questi ruoli saranno ruotati tra gli azionisti. Per gli altri ruoli di gestione della linea degli azionisti avranno il diritto di nominare candidati e questi devono essere bilanciati tra gli azionisti. Il omissis sarà responsabile di garantire che si verifichi una rotazione equilibrata tra gli azionisti in questi ruoli. Per tutti gli altri livelli dell'organizzazione in tutto il Gruppo, la natura internazionale del programma si rifletterà attraverso la presenza di team multinazionali all'interno di ciascuna funzione assicurando che nel complesso ci sia una rappresentanza internazionale equilibrata tra ciascun azionista...”.*

Nessuna variazione dell'accordo, inoltre sarà efficace a meno che non sia in forma scritta e firmata da ciascuna delle parti (punto *omissis* del *omissis*).

Anche le prerogative riservate dal contratto di *omissis* ai singoli soci in materia di nomine sono funzionali a garantire un controllo congiunto ed egualitario da parte di tutte le imprese-partners sulla *omissis* e sulle *omissis* (cfr. punti *omissis* nonché *omissis* e ss del *omissis* e relativa tabella esplicativa). Da quanto rappresentato, le regole di governance postulano in capo ai tre soci medesimi poteri, ivi compreso il diritto di nominare direttamente *omissis* e - in particolare - due amministratori ciascuno (per non più di sei in totale) in seno al Consiglio di amministrazione che ruoteranno ogni triennio, così da garantire una rappresentanza equilibrata tra ciascun azionista socio all'interno della *omissis*. Nessuno dei tre soci, quindi, disporrà di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea. Compete, invece, al Consiglio di amministrazione della *omissis* - all'unanimità - deliberare l'assunzione di *omissis* (equiparabili ai dirigenti) così come stabilito nello *omissis* Part *omissis* del *omissis* punto *omissis*.

Allo stato, è già avvenuta l'identificazione dei 2 *omissis*, del *omissis* della *omissis* e di alcuni *omissis* che saranno deliberati dalla *omissis* (una volta costituita) in base alle regole di governance e tra questi - ad oggi - non è stato contemplato il dipendente pubblico di cui trattasi. Non è escluso - come rappresentato dall'istante - che l'assunzione del predetto dipendente in un ruolo dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a cura della *omissis* possa avvenire in un secondo momento, comunque nell'arco del triennio coperto dalla normativa sul *pantouflage*.

Ciò posto, si rileva l'assenza di una posizione dominante di *omissis* all'interno della costituenda società e quindi l'esclusione di un controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. che rappresenta, secondo l'orientamento già espresso dal Consiglio, il presupposto per poter configurare l'applicabilità del *omissis* una posizione di supremazia, tenuto conto che la sua partecipazione azionaria non è maggioritaria né tantomeno totalitaria, ma paritaria rispetto alle due altre società *omissis* e *omissis*, con il diritto di nominare soltanto due amministratori in seno al Consiglio di amministrazione, al pari degli altri partners senza avere, conseguentemente, la possibilità di indirizzare loro direttive. Del resto, l'attività di direzione e coordinamento (che presuppone il



controllo ai sensi dell'art 2359 c.c.) consiste in un flusso costante e sistematico di istruzioni impartite alle società del gruppo, che non emergerebbero dall'esame del contratto di *omissis*. Analoghe conclusioni valgono per la *omissis*, la cui organizzazione e gestione, come riportato dall'istante, sembrerebbe speculare a quella della *omissis*. In conclusione, si ritiene che non trovi applicazione nel caso di specie il divieto di *pantouflage* previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 3 giugno 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente