



Il Presidente

OMISSIS

Fascicolo n. 527/2025

Oggetto: Richiesta di parere da parte dell'Associazione OMISSIS in merito all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 nel caso di conferimento dell'incarico di Direttore Generale dell'Associazione ad un soggetto che da settembre 2016 fino a dicembre 2022 è stato Direttore dell'OMISSIS (prot. ANAC n. 150711 del 17/12/2024).

Con riferimento alla nota in oggetto – con la quale è stato chiesto un parere a questa Autorità in merito all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 nel caso di conferimento dell'incarico di Direttore Generale dell'Associazione ad un soggetto che da settembre 2016 fino a dicembre 2022 è stato Direttore dell'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.

L'art. 21, del decreto legislativo 8 aprile 2016, n. 39 ha esteso poi il divieto di pantouflage anche ai dipendenti di "enti pubblici" e di "enti di diritto privato in controllo pubblico" che siano titolari di incarichi contemplati nel citato decreto, "ivi compresi" recita la disposizione *"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"*.



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’ente pubblico 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”.

Fatte queste premesse si può adesso valutare la questione posta - sulla base della documentazione fornita dall’istante - che riguarda l’applicazione del c.d. divieto di pantouflage nel caso in cui il Direttore dell’OMISSIS vada a ricoprire l’incarico di Direttore Generale dell’Associazione OMISSIS

a) Incarico in provenienza

Quanto all’incarico in provenienza, l’interessato ha svolto da settembre 2016 fino a dicembre 2022 l’incarico di Direttore di OMISSIS, che, come detto, è un ente di diritto pubblico non economico, istituito. Non vi sono dubbi, quindi, circa la riconducibilità di tale incarico all’ambito soggettivo di applicazione ai sensi della normativa sopra citata.

b) Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali



Premesso ciò, occorre ora verificare se il soggetto in questione abbia svolto attività autoritativa o negoziale in rappresentanza di OMISSIS a favore del soggetto privato Associazione OMISSIS 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 de/le 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).

Alla luce di quanto sopra esposto, si è pertanto proceduto a verificare, da un lato, l'attività svolta da OMISSIS nel caso prospettato e, dall'altro, le specifiche competenze del Direttore dell'OMISSIS e connessi poteri dallo stesso esercitati, rilevanti per la fattispecie di pantouflage in esame.

Per quanto concerne l'attività di OMISSIS, occorre tener presente che ai sensi del Reg. (CE) n. 885/2006 l'Unione Europea sostiene la produzione agricola nei vari Stati membri attraverso l'erogazione di contributi finanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale. Tali "finanziamenti" vengono gestiti dagli Stati membri attraverso appositi organismi detti "agenti pagatori".

L'OMISSIS è l'organismo pagatore dello Stato italiano che concede prestiti, mutui ed eroga contributi e aiuti come disciplinato nel Reg. n. 885/2006. L'Agenzia ha funzione sia di contabilizzazione dei pagamenti - che consiste nella registrazione dei pagamenti eseguiti nei libri contabili e nella predisposizione di sintesi periodiche di spesa - sia funzione di autorizzazione ed esecuzione di pagamenti.

Preme sottolineare che in Italia alcune Regioni hanno previsto in piena autonomia dei soggetti agenti pagatori. Qualora ciò non sia stato fatto, l'OMISSIS rimane l'unico ente pagatore.

Per completezza si evidenzia che l'aiuto e il tipo di finanziamento viene riconosciuto direttamente dalla legge comunitaria, e attribuito, secondo criteri prefissati, non avendo l'Agenzia alcun apprezzamento discrezionale (cfr. Sentenza Corte di Cassazione – Sez. unite del 15/11/2023 n. 31730).



Occorre dunque verificare in concreto l'esercizio, nei tre anni antecedenti la cessazione dell'incarico, dei poteri autoritativi/negoziali da parte del Direttore di OMISSIS (incarico in provenienza) cui si vorrebbe affidare l'incarico di Direttore generale di OMISSIS (incarico in destinazione) e, in particolare, verificare se tali poteri siano stato effettivamente esercitati nei confronti della predetta Associazione OMISSIS.

Per le verifiche in questione occorre far riferimento ad un **unico progetto** denominato "*LEO Livestock Environment Opendata - Piattaforma Opendata per la zootecnia*" presentato dall'OMISSIS come Capofila di un Partenariato nell'ambito del Programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN – sottomisura 16.2) approvato e finanziato dalla Commissione europea e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

Infatti, in relazione a detto progetto, a seguito del provvedimento di concessione emesso il 10/5/2019 dall'Autorità di Gestione (Ministero OMISSIS), il beneficiario (OMISSIS) ha richiesto l'erogazione del contributo pubblico, all'Organismo Pagatore (OMISSIS).

Detta domanda di pagamento è stata accompagnata da una fideiussione emessa a favore di OMISSIS, a garanzia dell'importo del contributo richiesto per ogni domanda di pagamento. Lo svincolo delle fideiussioni presentate è stato subordinato all'avvenuto accertamento, da parte di una specifica Commissione, del raggiungimento degli obiettivi stessi.

In tale contesto OMISSIS, quale Organismo Pagatore, ha la responsabilità dell'istruttoria relativa alla domanda di pagamento. Nel caso di specie, tuttavia, l'Agenzia ha delegato le attività istruttorie dei controlli a soggetti terzi individuati mediante procedure di evidenza pubblica. In particolare, alla OMISSIS (società mista a maggioranza pubblica sino alla quarta domanda di pagamento) e, successivamente all'OMISSIS.

Orbene, dalla documentazione in atti trasmessa dall'istante, risulta che il soggetto in questione quando era Direttore generale di OMISSIS non ha esercitato alcun potere autoritativo e negoziale (come sopra inteso) nei confronti di OMISSIS. Dall'esame degli atti trasmessi, infatti, è emerso quanto segue.

Per quanto riguarda la procedura di concessione del beneficio, vale rilevare che a seguito del provvedimento di concessione emesso dall'Autorità di Gestione (Ministero) e successivamente alla realizzazione delle attività e delle relative spese, il beneficiario, per richiedere l'erogazione del contributo pubblico, presenta, per il tramite del Capofila, apposita domanda di pagamento all'Organismo Pagatore, ossia ad OMISSIS (art. 12 avviso pubblico).

Ai sensi dell'art. 13 dell'avviso pubblico, la responsabilità dell'istruttoria relativa alle domande di pagamento è attribuita all'Organismo Pagatore, ma quest'ultimo può delegare l'esecuzione delle fasi del procedimento istruttorio ad altri soggetti specificamente individuati.

Infatti, l'OMISSIS – come chiarito anche nella richiesta di parere - ha delegato le attività istruttorie dei controlli a soggetti terzi individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, in particolare a OMISSIS e successivamente a OMISSIS.



L'OMISSIS ha presentato sei domande di pagamento e ha avuto comunicazione dell'esito istruttorio mediante sei note di cui nessuna sottoscritta dal Direttore dell'OMISSIS, ma quattro delle quali sottoscritte dal Direttore Esecutivo della OMISSIS e due dal Direttore dell'esecuzione del Contratto di OMISSIS. All'esito di tale istruttoria, l'OMISSIS ha ricevuto direttamente l'accredito della somma.

Per quanto concerne lo svincolo delle polizze fideiussorie concesse a garanzia delle somme erogate da OMISSIS, il citato art. 12 dell'avviso pubblico prevede che le fideiussioni potranno essere svincolate a seguito dell'avvenuto accertamento da parte di una specifica Commissione del raggiungimento degli obiettivi.

L'istante ha trasmesso cinque provvedimenti dell'Area Organismo Pagatore OMISSIS con i quali è stato comunicato l'esito della valutazione della relazione sullo stato di avanzamento delle attività e sugli obiettivi raggiunti dall'OMISSIS con riferimento alla domanda di sostegno. Orbene nessuno di essi reca la firma del Direttore Generale (tre a firma del dirigente OMISSIS e due a firma del dirigente OMISSIS). Peraltro, nelle premesse di tali provvedimenti viene precisato che la valutazione del raggiungimento degli obiettivi non è in concreto stata effettuata dall'OMISSIS, ma ancora una volta da OMISSIS e OMISSIS.

Nel dettaglio, nelle premesse dei provvedimenti trasmessi si precisa che, ricevuta la relazione sullo stato di avanzamento delle attività e gli obiettivi raggiunti, OMISSIS, per il tramite di OMISSIS (nei primi due provvedimenti) o di OMISSIS (negli ultimi tre provvedimenti), provvede a valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi annuali stabiliti dall'Autorità di Gestione del progetto (Ministero) e ad inviare, tramite PEC, al beneficiario comunicazione dell'esito di tale valutazione. Inoltre, si precisa che l'istruttoria tecnica è svolta dal nucleo di valutazione dell'ufficio istruttore delle domande di pagamento del Programma di Sviluppo rurale Nazionale 2014-2020 costituito presso OMISSIS (nei primi due provvedimenti) o di OMISSIS (negli ultimi tre provvedimenti).

In conclusione, dagli atti esaminati risulterebbe che il Direttore dell'OMISSIS non abbia in concreto posto in essere alcuna attività in merito alle istruttorie che riguardavano l'OMISSIS ai fini della concessione ed erogazione del contributo pubblico di cui al PSRN (sottomisura 16.2).

In particolare, dagli atti trasmessi, è emerso che le istruttorie risultano svolte dai dirigenti preposti (interni ad OMISSIS) e dalle strutture funzionalmente impiegate per lo svolgimento delle diverse attività di controllo; peraltro, l'interessato, in qualità di Direttore di OMISSIS, non risulta aver sottoscritto alcun atto e/o provvedimento.

Sulla base di tali considerazioni si ritiene, quindi, che nel caso di specie non vi siano i presupposti per applicare il divieto di pantouflage previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del d. lgs. n. 165 del 2001. Occorre evidenziare in ogni caso, da un lato, che il parere viene reso sulla base della documentazione fornita in atti dall'istante e, dall'altro, che resta fermo che dovrà essere l'ente a valutare e decidere nel merito.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 19 febbraio 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente