DM 158/202

*Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**VISTO** il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", e, in particolare, l'articolo 53, comma 16-*ter*, come introdotto dall'articolo 1, comma 42, lettera l), della legge 6 novembre 2012, n. 190, e recante disciplina in materia di *"Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi"*;

**VISTA** la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", ed in particolare l'art. 1, comma 42, lett. l), recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";

**VISTO** il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*, ed, in particolare, l'articolo 4, recante disciplina in materia di *"Inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati"*, l'articolo 7, recante disciplina in materia di *"Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale"* e l'articolo 21, recante disciplina in materia di *"Applicazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001";*

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. (Testo A)"* e, in particolare, l'articolo 46, recante la disciplina in materia di *"Dichiarazioni sostitutive di certificazioni"*, e l'articolo 47, recante disciplina in materia di *"Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà";*

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*;

**VISTO** il 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 (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, e, in particolare, l'articolo 1 recante la disciplina in materia di *"Modalità speciali per il reclutamento del*

*personale e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche*";

**VISTO** il decreto-legge 6 novembre 2021 n. 152 recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*", convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, e, in particolare, l'articolo 31 recante la disciplina in materia di "*Conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR*";

**VISTO** il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante *"Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"*, ed in particolare l'articolo 222, recante disciplina in materia di *"Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)";*

**VISTA** la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 17 gennaio 2023, n. 7, recante l'adozione del *"Piano Nazionale Anticorruzione 2022"*, e, in particolare, la Parte Generale - capitolo denominato *"Il pantouflage"*, i paragrafi 1.2 e 1.4, laddove si precisa che il divieto di *pantouflage* si applica a tutti i dipendenti che esercitano in concreto poteri autoritativi e negoziali tramite l'adozione di provvedimenti amministrativi ed il perfezionamento di negozi giuridici o che abbiano partecipato alla relativa istruttoria, a prescindere dalla qualifica professionale e dalla natura del rapporto di servizio instaurato con l'Amministrazione di inquadramento; e che il divieto in esame si applica a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale, di incarico o di consulenza venga posto in essere con soggetti privati destinatari di pubblici poteri negoziali o autoritativi, con la sola eccezione degli incarichi occasionali e non stabili;

**VISTO** il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione AG/2 del 4 febbraio 2015, con il quale si precisa che il divieto di *pantouflage* si applica anche ai dipendenti legati alla Pubblica Amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo;

**VISTA** la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione dell'8 febbraio 2017, n. 88, con il quale si precisa che con l'espressione "poteri autoritativi e negoziali della Pubblica Amministrazione" si intende qualsiasi potere idoneo a produrre unilateralmente effetti diretti sui diritti e gli interessi dei loro destinatari, inclusi quelli autorizzativi, concessori o attributivi di sussidi o vantaggi economici;

**VISTE** le delibere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 5 settembre 2018, n. 766 e del 16 dicembre 2020, n. 1090, con le quali si precisa che con l'espressione "soggetti privati, destinatari dell'attività della Pubblica

*Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri (autoritativi e negoziali), presso i quali i dipendenti, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, non possono svolgere attività lavorativa o professionale", si intendono inclusi anche i soggetti formalmente privati, ma partecipati o in controllo pubblico nonché i soggetti che potenzialmente avrebbero potuto essere destinatari dei predetti poteri e che avrebbero realizzato il proprio interesse nell'omesso esercizio degli stessi, ad esclusione degli enti *in house* della Pubblica Amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico;

**VISTA** la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 5 giugno 2019, n. 537, con la quale si precisa che sono esclusi dall'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage*, di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità;

**VISTA** la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, del 29 ottobre 2019, n. 7411, con la quale si statuisce la competenza dell'ANAC in merito alla vigilanza e all'accertamento, all'irrogazione delle sanzioni rispetto alle fattispecie di "*incompatibilità successiva*" di cui all'art. 53, comma 16-*ter*, del D.lgs. n. 165/2001;

**VISTA** la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, del 27 novembre 2020, n. 7462, con la quale si statuisce che il divieto di *pantouflage* non è applicabile a dipendenti pubblici addetti a compiti esecutivi variabili e non complessi – come tali privi di poteri autoritativi o negoziali – e che il medesimo divieto si applica ai dipendenti di soggetti controllati dalle Pubbliche Amministrazioni;

**VISTO** il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 1° giugno 2022, n. 105, recante *"Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali"*;

**VISTO** il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 29 marzo 2023 n. 50 recante adozione del *"Piano Integrato di Attività ed Organizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il triennio 2023-2025"* e, in particolare, la sezione 2 *"Valore pubblico, Performance e Anticorruzione"*, sottosezione 2.3 *"Rischi corruttivi e trasparenza"*, paragrafo 2.3.9 ed il sottoparagrafo recante la descrizione delle attività di prevenzione del rischio corruttivo in materia di *"Pantouflage";*

**RITENUTO NECESSARIO** procedere all'adozione di una direttiva recante le specifiche e la disciplina di dettaglio in materia di svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage*) e relative misure ed attività di prevenzione e contrasto,

*Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**EMANA**

**LA SEGUENTE DIRETTIVA**

***Misure in materia di divieto di svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (art. 53, comma 16-ter, D.lgs. n. 165/2001)***

## 1. PREMESSA

La presente direttiva - adottata in conformità a quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022, ed in particolare nella sezione *"Il pantouflage"*, approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con delibera del 17 gennaio 2023 n. 7, - è volta a fornire indicazioni sulle misure di prevenzione e di intervento in materia di divieto di cui al comma 16-*ter* dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001.

## 2. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

L'espressione *pantouflage* (anche *"revolving doors")* fa riferimento all'eventualità che i funzionari pubblici o titolari di incarichi nella pubblica amministrazione vengano assunti, al termine del servizio, da soggetti privati destinatari dei medesimi poteri esercitati durante l'espletamento della pubblica funzione.

In un'ottica di prevenzione e di contrasto a tale fenomeno, la normativa[1] dispone il divieto per i dipendenti pubblici - che negli ultimi tre anni di servizio, abbiano *"esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni"* - di prestare - nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro (cd. periodo di raffreddamento) - attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La normativa stabilisce altresì che *"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."* In forza di successivi interventi normativi, il divieto è stato esteso anche ai titolari di incarichi

[1] Cfr. art. 53, comma 16-*ter* del D.lgs. n. 165/2001 (c.d. Testo Unico in materia di Pubblico Impiego), come introdotto dall'art. 1, comma 42, lett. l), della L. n. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione).

dirigenziali, amministrativi apicali e/o di vertice o di amministratore in Pubbliche Amministrazioni, enti pubblici ed enti di diritto privato in controllo pubblico[2].

In ossequio ai principi costituzionali di trasparenza, imparzialità, buon andamento e di esclusività del servizio dei pubblici impiegati a favore dell'Amministrazione (artt. 97 e 98 della Cost.), il divieto limita la libertà negoziale del dipendente pubblico per un periodo di tempo definito, allo scopo di prevenire un duplice rischio corruttivo, ossia: *a)* il pericolo che il dipendente pubblico, durante il periodo di servizio, possa artatamente precostituirsi situazioni lavorative vantaggiose, sfruttando la propria posizione ed il proprio potere all'interno dell'Amministrazione al fine di ottenere incarichi remunerati presso l'impresa o il soggetto privato destinatari dei poteri negoziali o autoritativi esercitati; *b)* il rischio che i soggetti privati, destinatari dei predetti poteri negoziali o autoritativi dell'Amministrazione, possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente preposto all'esercizio dei predetti poteri opportunità di assunzione o di incarichi una volta cessato dal servizio.

## 3. MISURE ATTUATIVE

Alla luce del quadro normativo sopra delineato, nonché degli orientamenti giurisprudenziali e amministrativi richiamati nel preambolo, con la presente direttiva sono individuate e disciplinate le misure che l'Amministrazione adotta al fine di garantire l'attuazione delle disposizioni relative al divieto di *pantouflage.*

- **Misura 1**

  Nei seguenti atti negoziali o amministrativi adottati dall'Amministrazione:

  — contratti di lavoro subordinato, dirigenziale e non, a tempo determinato o indeterminato,

  — contratti di lavoro autonomo,

  — contratti di instaurazione di collaborazioni lavorative in qualsiasi forma,

  — atti di conferimento di incarichi amministrativi di vertice, di incarichi dirigenziali interni od esterni, o di incarichi di amministratore ai sensi dell'art. 21 del D.lgs. n. 39/2013,

---

[2] Cfr. art. 21 del D.lgs. n. 39/2013, ai cui sensi: "*Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.*" Cfr., altresì, con specifico riferimento alle Regioni ed agli enti locali, artt. 4 e 7 del D.lgs. n. 39/2013.

è inserita una specifica clausola che preveda nei confronti del dipendente, del collaboratore o dell'incaricato - che negli ultimi tre anni di servizio ha esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione - il divieto di svolgere, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto o dell'incarico, attività lavorativa o professionale - a carattere non occasionale[3] - a favore di soggetti privati:

- che siano stati destinatari di provvedimenti autoritativi – incluse le autorizzazioni, le concessioni ed i provvedimenti attributivi di sovvenzioni, sussidi o benefici di qualsiasi genere[4] – adottati dall'Amministrazione con l'apporto decisionale del dipendente, del collaboratore, del professionista o dell'incaricato cessati;
- ovvero che siano parte di contratti conclusi dall'Amministrazione con l'apporto decisionale del dipendente, del collaboratore, del professionista o dell'incaricato cessati[5].

Per soggetti privati[6] si intendono persone fisiche o enti, ad esclusione:

- delle società in house dell'Amministrazione;
- degli enti privati costituiti successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro, di collaborazione, ovvero dell'incarico, che non presentino profili di continuità con enti già esistenti[7].

Nella clausola è inserito il richiamo esplicito alle sanzioni previste dall'art. 53, comma 16 *ter* del D.Lgs.n.165/2001 in caso di violazione del divieto di *pantouflage*.

Sono esclusi dall'applicazione della presente Misura 1 i soggetti che l'Amministrazione ha reclutato al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR, limitatamente agli incarichi non dirigenziali attribuiti

---

[3] Cfr. delibera ANAC del 5 giugno 2019, n. 537.

[4] Cfr. delibera ANAC dell'8 febbraio 2017, n. 88.

[5] La determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di *pantouflage*, degli atti e comportamenti adottati nell'ambito di procedimenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali è rimesso ad apposite Linee Guida ANAC - in fase di elaborazione (cfr. delibera ANAC del 17 gennaio 2023, n. 7, recante l'adozione del *"Piano Nazionale Anticorruzione 2022"*, parte generale, *"Il Pantouflage"*, par. 1.2 *"Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali")*.

[6] La determinazione dei criteri per l'individuazione dei soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione, è rimessa ad apposite Linee Guida ANAC - in fase di elaborazione (cfr. delibera ANAC del 17 gennaio 2023, n. 7, recante l'adozione del *"Piano Nazionale Anticorruzione 2022"*, parte generale, *"Il Pantouflage"*, par. 1.3 *"Quali sono i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione)"*

[7] Per il dettaglio dei soggetti privati esclusi cfr. *Piano Nazionale Anticorruzione 2022"*, parte generale, *"Il Pantouflage"*, par. 1.3 cit. ed in particolare le delibere ANAC ivi richiamate in nota 52, del 5 settembre 2018, n. 766, e del 16 dicembre 2020, n. 1090.

con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione. L'esclusione non riguarda gli incarichi dirigenziali[8].

- **Misura 2**

  Con riferimento ai medesimi atti amministrativi o negoziali di cui alla Misura 1, i competenti uffici dell'Amministrazione acquisiscono - all'atto della cessazione dal servizio, dal rapporto di lavoro autonomo, dalla collaborazione, dall'incarico - una dichiarazione con cui il dipendente, il professionista, il collaboratore o l'incaricato cessati - che negli ultimi tre anni di servizio abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione - attesta di essere informato dell'applicabilità nei propri confronti, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto o dell'incarico, del divieto di svolgere attività lavorativa o professionale a carattere non occasionale a favore dei soggetti privati descritti nella Misura 1.

  Nella dichiarazione è, altresì, fatto esplicito riferimento alla conoscenza delle sanzioni previste dall'art. 53, comma 16 *ter* del D. Lgs. n.165/2001 in caso di violazione del divieto di *pantouflage.*

  Sono esclusi dall'applicazione della presente Misura 1 i soggetti che l'Amministrazione ha reclutato al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR, limitatamente agli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione. L'esclusione non riguarda gli incarichi dirigenziali[9] .

- **Misura 3**

  In qualsiasi procedura di affidamento di contratti pubblici - nella quale il Dicastero sia amministrazione appaltante - i relativi bandi di gara, atti prodromici e patti di integrità prevedono, in conformità a quanto indicato nei bandi-tipo adottati dall'ANAC - l'obbligo per l'operatore economico che partecipa alla procedura di rilasciare una specifica dichiarazione che attesti la mancata violazione degli obblighi di cui all'art. 53, comma 16 *ter* del d.lgs. n.165/2001.

---

[8] Cfr. art. 1, comma 7 *ter*, del D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021, nonché art. 31, comma 1, del D.L. n. 152/2021, convertito dalla L. 29 n. 233/2021. Cfr. altresì, *"Piano Nazionale Anticorruzione 2022"* cit., parte generale, *"Il Pantouflage"*, par. 1.1 *"A chi si applica il divieto di pantouflage"*.

[9] Cfr. *sub* nota 8.

I bandi di gara, gli atti prodromici e i patti di integrità prevedono altresì il richiamo esplicito alle sanzioni previste dal predetto art. 53, comma 16 *ter*.

Qualora sia accertato il mancato rispetto della norma in argomento, il titolare dell'azione amministrativa deve disporre l'immediata esclusione del trasgressore dalla procedura ovvero revocarne l'affidamento, dandone tempestiva comunicazione al RPCT.

**4. VERIFICHE**

Allo scopo di verificare la corretta applicazione della normativa in materia di *pantouflage*, i titolari dei competenti Centri di Responsabilità forniscono annualmente al RPCT apposita dichiarazione che attesti il pieno adempimento delle indicazioni sopra riportate.

Le modalità di verifica sull'attuazione delle Misure di cui alla presente Direttiva, nonché il relativo monitoraggio, sono programmate e definite nel Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO) del Ministero nel quale sono, altresì, pianificate specifiche attività di approfondimento, formazione e sensibilizzazione sul tema del divieto di *pantouflage.*

21 DIC 2023

*Marina Elvira Calderone*

Marina Elvira Calderone