



**REGIONE
PUGLIA**

SEGRETERIA GENERALE DELLA PRESIDENZA

SEZIONE AFFARI ISTITUZIONALI E GIURIDICI

SERVIZIO TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

Gabinetto del Presidente
Segreteria Generale della Presidenza
Segreteria Generale della Giunta Regionale
Avvocatura Regionale
Dipartimento Bilancio, Affari Generali e Infrastrutture
Dipartimento Sviluppo Economico
Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità Urbana
Dipartimento Mobilità
Dipartimento Agricoltura, Sviluppo Rurale e Ambientale
Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale
Dipartimento Welfare
Dipartimento Politiche del Lavoro, Istruzione e Formazione
Dipartimento Turismo, Economia della Cultura e Valorizzazione del Territorio
Dipartimento Personale e Organizzazione
Dipartimento Protezione Civile e Gestione delle emergenze

E, p.c. Dirigenti di Sezione, di Struttura Speciale e Servizio

OGGETTO: Misure per garantire il rispetto del divieto di *pantouflage* ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 15 - "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e delle disposizioni del vigente PIAO 2023-2025 della Regione Puglia.

Il nostro ordinamento prevede, come noto, specifiche disposizioni volte a prevenire situazioni di incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro, strettamente correlate alla gestione dei conflitti di interessi e, quindi, al principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Costituzione: la disposizione più rilevante in tal senso è rappresentata dal divieto di *post-employment* (cd. *pantouflage*), introdotto dall'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. n. 165/2001 come modificato dalla L. n. 190/2012 ed ulteriormente disciplinato dal D.Lgs. n. 39/2013, in base al quale i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano 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 tale previsione sono nulli ed è

www.regione.puglia.it

Lungomare N. Sauro, 31/33 Tel. 080.5406937-6528-3124-3167

mail: sezaffariistituzionaligiuridici@regione.puglia.it

pec: sezaffariistituzionaligiuridici@pec.rupar.puglia.it

REGIONE PUGLIA
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N. 0547594/2024 del 07/11/2024
AOO_RP - Classe: 6.11
Firmatario: CARMELA ERICO, GIUSEPPE RUSSO, ANGELA GUERRA, ROSSELLA CACCARO



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 sintesi, sono elementi costitutivi della fattispecie di cd. *pantouflage* :

1. la sussistenza di un precedente rapporto di pubblico impiego;
2. l'assunzione di cariche o incarichi presso un soggetto privato;
3. l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico nei confronti del medesimo soggetto privato durante il triennio precedente all'assunzione del nuovo incarico.

La disposizione normativa innanzi richiamata – connessa ad una misura di prevenzione del rischio di tipo “soggettivo” – è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe preconstituire delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro; allo stesso tempo, il divieto 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.

L'ANAC negli ultimi anni ha affrontato la tematica del *pantouflage* attraverso numerosi orientamenti e pareri, oltre che attraverso i Piani Nazionali Anticorruzione (da ultimo il PNA 2022, adottato con Delibera ANAC n. 7 del 17.01.2023, ed il relativo Aggiornamento 2023, approvato con Delibera ANAC n. 605 del 19.12.2023), fornendo importanti chiarimenti che hanno riguardato essenzialmente l'ambito di applicazione soggettivo del divieto di *pantouflage*, l'individuazione dei soggetti che esercitano nell'Amministrazione “poteri autoritativi e negoziali”, la definizione dei “soggetti privati” destinatari dell'attività della P.A., l'ambito temporale (triennale) fissato per il divieto.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicabilità del divieto – 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 – lo stesso è da intendersi con un'accezione “estensiva” della nozione di dipendenti della Pubblica Amministrazione. Come ampiamente evidenziato da ANAC e da giurisprudenza costante, infatti, l'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 estende l'ambito soggettivo di applicazione del divieto, ricomprendendo nella nozione di dipendenti pubblici anche i titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013, che possono essere ricoperti non solo nelle Pubbliche Amministrazioni, ma anche in enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico. Pertanto, ai fini dell'applicazione del divieto, occorre considerare, oltre ai dipendenti pubblici, anche i soggetti che rivestono nelle Pubbliche Amministrazioni, negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, un incarico riconducibile alle tipologie definite all'art. 1 del d.lgs. n. 39/2013, nonché i soggetti esterni con i quali l'Amministrazione e gli enti sopra citati stabiliscono un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. 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.

Per ciò che riguarda invece l'individuazione dei soggetti che esercitano nell'Amministrazione “poteri autoritativi e negoziali”, l'Autorità chiarisce che si tratta di coloro che emanano provvedimenti amministrativi per conto dell'Amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di



contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente: rientrano in tale categoria, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, i dirigenti e coloro i quali svolgono incarichi dirigenziali, nonché coloro i quali esercitano funzioni apicali o ai quali sono state conferite specifiche deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente. Inoltre, come chiarito da ANAC, in riferimento a specifica fattispecie, con Atto del Presidente del 24 gennaio 2024, rientrano in tale categoria anche i dipendenti che assolvano la funzione di responsabili di procedimento ai sensi della L. n. 241/1990, o coloro che, pur non avendo concretamente esercitato il potere autoritativo o negoziale, hanno comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto attraverso la elaborazione di atti endo-procedimentali (pareri, certificazioni, perizie).

Con riferimento alla definizione dei "soggetti privati" destinatari dell'attività della P.A., cui genericamente si riferisce l'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, l'ANAC ha in più occasioni chiarito – tanto nel PNA 2019 (par. 1.8.) quanto nelle Delibere n. 88 del 8 febbraio 2017, n. 537 del 5 giugno 2019 e n. 1090 del 16 dicembre 2020 – che la formulazione della disposizione consente una lettura ampia della nozione di "soggetti privati", dovendo ricomprendere in tale novero tutti gli enti quali associazioni, fondazioni e federazioni con natura privatistica, imprese e studi di professionisti abilitati, ed anche i soggetti privati che risultino partecipati o in controllo pubblico. Non risultano ricomprese nel novero di cui innanzi, viceversa, le "società in house", in quanto tali enti costituiscono la *longa manus* delle PP.AA. e, dunque, lo svolgimento di incarico in una *società in house* è comunque volto al perseguimento di interessi pubblici, non determinando il configurarsi di quella contrapposizione tra interesse pubblico/privato che costituisce il presupposto per l'applicazione del divieto di *pantouflage*.

Sono attualmente in corso di predisposizione, peraltro, da parte di ANAC, specifiche "*Linee guida in tema di cd. divieto di pantouflage – art. 53, comma 16-ter D.lgs. 165/2002*", il cui schema datato 9/4/2024 è stato sottoposto a consultazione pubblica (attualmente scaduta) ed è in attesa di adozione definitiva. Tali Linee guida, una volta adottate in via definitiva, potranno fornire ulteriori chiarimenti ed indicazioni operative sul tema, cui la Regione Puglia provvederà tempestivamente ad adeguarsi.

A livello regionale, sono state nel tempo adottate alcune prime misure in tema di *pantouflage*.

Già con nota prot. n. AOO_175/758 del 27.4.2018 il RPCT regionale richiamava l'attenzione di tutte le Strutture regionali su quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs n. 165/2001 in tema di c.d. *pantouflage*, rinviando agli orientamenti ANAC susseguiti nel tempo (rif. delib. ANAC n. 1-2-3-4/2015 e ai pareri ANAC del 4/2/2015, 18/2/2015 e 21/10/2015) ed evidenziando contestualmente le sanzioni e le responsabilità dirigenziali conseguenti al mancato rispetto della citata normativa. Con la medesima nota, si richiedeva espressamente ai dirigenti apicali di tutte le Strutture di prevedere che negli avvisi, nei bandi e più in generale negli atti amministrativi regionali rivolti a soggetti privati destinatari dell'attività della Pubblica Amministrazione e per i quali debba trovare applicazione il divieto di *pantouflage*, fosse richiamato espressamente l'art. 53, comma 16-ter, del D.lgs n. 165/2001, prevedendo la sanzione dell'esclusione dalla procedura nei confronti dei soggetti per i quali fosse emerso il mancato rispetto del requisito previsto dalla norma e richiedendo ai soggetti privati l'attestazione dell'avvenuto rispetto di siffatta disciplina: a tale fine, si allegava un modello-tipo di dichiarazione, da compilare da parte del legale rappresentante del soggetto privato, attraverso cui attestare – in applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D.lgs n.165/2001 – che la "*Ditta/Società non ha concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, non ha attribuito incarichi ad ex dipendenti dell'Amministrazione regionale che hanno*



esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della Regione Puglia nei propri confronti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con la Regione Puglia”.

Da ultimo – tenendo conto anche degli indirizzi forniti da ANAC nel PNA 2022 e nel relativo Aggiornamento 2023 in tema di *pantouflage* – è intervenuto l'**Aggiornamento per il 2024 al PIAO regionale 2023-2025, adottato con D.G.R. n. 33 del 31.01.2024**, che nell'**Allegato A3, al par. 4.2.9 – intitolato “Divieti post-employment (cd. *pantouflage*)”**, dopo aver ribadito il divieto di *pantouflage* nei termini normativi sopra indicati, ha previsto che nel periodo di riferimento del documento di programmazione in questione (triennio 2023-2025) la Regione procederà all'estensione delle misure già introdotte, nei seguenti termini :

- *Inserire nel “Codice di comportamento dei dipendenti regionali” in via di aggiornamento (cfr. precedente par. 4.2.7) uno specifico obbligo per i dipendenti di sottoscrivere, entro 3 anni dalla cessazione dal servizio e previa comunicazione via PEC da parte della P.A. (Sezione Personale), una specifica dichiarazione con cui si prende atto della disciplina del *pantouflage* e si assume l'impegno di rispettarne il relativo divieto, al fine di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma in esame.*
- *Inserire apposite clausole di divieto di *pantouflage* negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale;*
- *Prevedere, per i soggetti esterni con i quali l'Amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013, una dichiarazione da rendere all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*;*
- *Garantire l'inserimento in tutti i bandi di gara dell'Amministrazione, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, di apposite clausole di divieto di *pantouflage* (con relativo obbligo di dichiarazione da parte dell'operatore economico) e delle connesse sanzioni previste per i soggetti che violino le previsioni dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.*
- *Definire un modello operativo teso a verificare/assicurare l'effettiva osservanza del divieto di *pantouflage*, strutturato sulla base dello schema di modello operativo suggerito dall'ANAC nel PNA 2022 [...].*
- *Proseguire nella promozione di attività di approfondimento e sensibilizzazione sul tema ed intensificare l'azione formativa rivolta ai dipendenti regionali in materia di *pantouflage*.*

Rispetto alle previsioni del vigente PIAO innanzi richiamate sono stati posti in essere o sono in corso di avvio una serie di interventi, di seguito richiamati, rispetto ai quali è fondamentale il contributo delle varie Strutture regionali, per quanto di rispettiva competenza, come esplicitato di seguito per ciascuno degli interventi in elenco :

1. Lo schema di Deliberazione di Giunta Regionale (Codice CIFRA: AIG/DEL/2024/00002), ad oggetto “Codice di Comportamento del personale dipendente della Regione Puglia. Adozione” – attualmente in corso di adozione da parte della Giunta Regionale – reca in All. A il **nuovo “Codice di Comportamento del personale dipendente della Regione Puglia”**, elaborato in applicazione della novella normativa di cui al D.P.R. n. 81/2023 (Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei



dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»), oltre che delle Linee guida ANAC n. 177/2020 relative alla procedura di formazione dei Codici di Comportamento. Tale nuovo Codice di comportamento, nell'ambito dell'art. 7 rubricato "Comunicazione degli interessi finanziari o di altra natura, conflitti d'interesse e obbligo di astensione", al co. 9 prevede espressamente quanto segue: *"Al fine di prevenire potenziali situazioni di conflitto di interessi successivo alla cessazione del rapporto d'impiego, il personale dipendente che negli ultimi tre anni di servizio abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali è tenuto, all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, a rendere alla Struttura competente in materia di Gestione del Personale una dichiarazione di impegno al rispetto del divieto di pantouflage di cui all'art. 53, co. 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001"*.

A tale riguardo si chiede alla Sezione Personale di avviare in modo strutturato l'attività di richiesta e raccolta di tali dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di pantouflage da parte del personale dipendente (anche elaborando apposito fac-simile di dichiarazione), da prestare all'atto della cessazione del rapporto di lavoro ovvero entro un determinato termine antecedente ritenuto idoneo (ad esempio, uno-due-tre anni prima della cessazione dal servizio) previa richiesta via PEC da parte dell'Amministrazione. Per dare effettività all'impegno del dipendente di cui innanzi, si suggerisce di inserire nel fac-simile di dichiarazione anche l'obbligo di comunicazione da parte del dipendente, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro. Dell'avvenuta esecuzione di tale attività e delle relative modalità, ivi compresi i moduli fac-simile elaborati, occorre dare notizia al RPCT regionale.

2. Occorre garantire l'inserimento di **apposite clausole di divieto di pantouflage in tutti gli atti di assunzione del personale**, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale.

A tale riguardo si chiede alla Sezione Personale, e a tutte le altre Strutture che effettuino eventualmente assunzioni a tempo determinato e/o su progetti specifici, di verificare e portare a regime l'adempimento in questione, inserendo specifiche clausole di divieto di pantouflage in tutti gli atti di assunzione del personale, sia a tempo indeterminato che determinato. Dell'avvenuta esecuzione e delle modalità di tale attività occorre dare notizia al RPCT regionale.

3. L'obbligo di dichiarare l'impegno al rispetto del divieto di pantouflage va applicato – secondo l'accezione "estensiva" della nozione di dipendenti pubblici di cui si è detto – anche ai **soggetti esterni con i quali l'Amministrazione regionale stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo**, a tempo determinato ovvero ai quali l'Amministrazione regionale conferisce uno degli incarichi di cui al D.lgs. 39/2013 (incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nell'Ente Regione, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico).

Sul punto si raccomanda a tutte le Strutture regionali che stabiliscano rapporti di lavoro, subordinato o autonomo, a tempo determinato con soggetti esterni, ovvero conferiscano a soggetti esterni uno dei suddetti incarichi di cui al D.lgs. 39/2013, di richiedere a tali soggetti una dichiarazione (anche elaborando apposito fac-simile), da rendere una tantum o all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di pantouflage. Dell'avvenuta esecuzione di tale attività e delle relative modalità, ivi compresi i moduli fac-simile elaborati, occorre dare notizia al RPCT regionale.

4. **L'inserimento in tutti i bandi di gara dell'Amministrazione, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, di apposite clausole di divieto di pantouflage (con relativo obbligo di dichiarazione da**



parte dell'operatore economico) e delle connesse sanzioni, previste per i soggetti che violino le previsioni dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, viene già da tempo effettuato.

Si chiede a tutte le Strutture regionali di verificare e presidiare l'adempimento in questione, inserendo in tutti i bandi di gara di propria competenza, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere ad enti privati, apposite clausole di divieto di *pantouflage* (con relativo obbligo di dichiarazione da parte dell'operatore economico) con le connesse sanzioni in caso di violazione. Dell'avvenuta esecuzione e delle modalità di tale attività occorre dare notizia al RPCT regionale.

5. E' stata già avviata dalla Struttura del RPCT regionale la promozione di attività di approfondimento, aggiornamento e formazione rivolta ai dipendenti regionali in materia di *pantouflage*. Occorre che le singole Strutture, in uno con gli adempimenti fin qui descritti, proseguano nelle attività di approfondimento e sensibilizzazione dei propri dipendenti sul tema.

In aggiunta agli interventi fin qui descritti si rende necessario, inoltre, definire un **modello operativo teso a verificare/assicurare l'effettiva osservanza del divieto di *pantouflage***, strutturato sulla base dello schema di modello operativo suggerito dall'ANAC nel PNA 2022 (1. Acquisizione delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage*; 2. Verifiche in caso di omessa dichiarazione; 3. Verifiche nel caso in cui il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno; 4. Verifiche in caso di segnalazione/notizia circostanziata di violazione del divieto).

Tale modello – la cui definizione è in corso di avvio – richiederà il contributo delle varie Strutture regionali coinvolte, con l'eventuale strutturazione di un tavolo tecnico.

Si invitano pertanto le Strutture in indirizzo, per quanto di rispettiva competenza, a porre in essere gli adempimenti richiesti in materia di *pantouflage*, come innanzi riportati in elenco puntato, vigilando contestualmente circa la loro corretta attuazione da parte dei soggetti interni/esterni di volta in volta interessati.

Il funzionario istruttore
(Giuseppe Russo)

Il Responsabile E.Q. "Prevenzione della corruzione e misure antifrode"
(Carmela Errico)

La Dirigente del Servizio
Trasparenza ed Anticorruzione
(Angela Guerra)

La Dirigente della Sezione
Affari Istituzionali e Giuridici
ed RPCT Regione Puglia
(Rossella Caccavo)