



ATTO DI SEGNALAZIONE n. 2 del 17 giugno 2026

in materia di applicazione del divieto di *pantouflage* di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113

Approvato con Delibera dell'Autorità n. 242 del 17 giugno 2026



ATTO DI SEGNALAZIONE n. 2 del 17 giugno 2026

in materia di applicazione del divieto di *pantouflage* di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113.

Approvato con Delibera dell'Autorità n. 242 del 17 giugno 2026

Premessa

Considerato che l'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante le *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, che contiene la disciplina dei divieti *post employment* (c.d. *pantouflage*), è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 1, comma 42, lettera l), della legge 6 novembre 2012, n. 190, contenente le *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, al fine di prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione, al pari delle altre disposizioni contenute nel testo normativo richiamato;

Considerato che l'articolo 1, comma 1, della legge n. 190/2012, individua l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC) quale soggetto preposto alla vigilanza e al controllo sull'effettiva applicazione delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e che il successivo comma 2, lettera g), prevede, tra l'altro, il compito della stessa di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia;

Considerato che il Legislatore ha attribuito ad ANAC diverse competenze in materia di *pantouflage*, quali:

- a) emanazione di pareri ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge n. 190/2012;
- b) esercizio di un potere regolatorio, ricavabile da una interpretazione sistematica delle norme di cui alla legge n. 190/2012, che consiste nella formulazione di indirizzi in materia, anche mediante apposite Linee guida;

Considerato che la giurisprudenza (cfr. sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019 del Consiglio di Stato e Ordinanza della Corte di Cassazione n. 36593 del 25 novembre 2021) ha



riconosciuto ad ANAC la vigilanza e il conseguente potere sanzionatorio in materia, avendo chiarito che, sebbene l'articolo 53, comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001 *“non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste della norma stessa [...] una volta accertata l'effettiva violazione non può fondatamente dubitarsi che tale potere spetti all'ANAC”*;

Il Consiglio dell'Autorità, nell'esercizio dei suddetti poteri, nell'adunanza del 17 giugno 2026, alla luce delle criticità interpretative e applicative riscontrate nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, ha ritenuto necessario formulare le seguenti osservazioni.

Quadro normativo di riferimento

Il comma 16-ter, dell'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, dedicato a *“Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi”* del dipendente pubblico, dispone 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”*.

Con la disposizione in esame, il Legislatore ha integrato la disciplina della prevenzione della corruzione nell'ambito della complessa e articolata materia degli incarichi pubblici, mediante l'introduzione di misure in materia di *post employment* (appunto, il *pantouflage* o “incompatibilità successiva”), preordinate a ridurre i rischi connessi all'uscita del dipendente dalla sfera pubblica e al suo passaggio, per qualsivoglia ragione, al settore privato. Tali misure si affiancano ai meccanismi di *pre employment* (le c.d. “inconferibilità”, ossia i divieti temporanei di accesso alla carica) e di *in employment* (le c.d. “incompatibilità”, ossia il cumulo di più cariche) previsti dal 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 3 dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*, e finalizzati a sterilizzare possibili conflitti di interesse nell'accesso agli incarichi pubblici.

L'ambito soggettivo di applicabilità della disposizione in esame è 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 lavoro *“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. La violazione del divieto comporta la nullità del contratto concluso e/o dell'incarico conferito, oltre 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 e il contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti per lo svolgimento degli incarichi vietati. In merito, l'Autorità, nell'ambito della propria attività consultiva e di vigilanza, ha potuto riscontrare possibili criticità riguardanti l'applicazione della norma nei casi di soggetti che hanno stipulato con le amministrazioni contratti riguardanti progetti finanziati nell'ambito del PNRR, che di seguito si vanno ad illustrare.

L'articolo 1 del citato decreto-legge n. 80/2021, che ha introdotto nel nostro ordinamento una disciplina speciale in materia di reclutamento di personale e conferimento di incarichi, al comma 7-ter, dispone che espressamente che “[...] *Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”¹.

Gli incarichi previsti dal comma 5 cui fa riferimento la norma sono quelli conferiti a:

- a) professionisti ed esperti per collaborazione con contratto di lavoro autonomo di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001;
- b) personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato (cfr. anche Linee guida ANAC n. 1, in tema di c.d. divieto di *pantouflage* - art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, adottate con delibera n. 493 del 25 settembre 2024).

Criticità riscontrate e proposte di modifica

Nel quadro delle misure straordinarie adottate dal Legislatore con il decreto-legge n. 80/2021 per assicurare 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, rientra anche la disciplina speciale in materia di reclutamento di personale e conferimento di incarichi.

Come abbiamo visto, nell'ambito di tale disciplina, il divieto di cui trattasi non risulta applicabile nei confronti dei soggetti ai quali siano stati conferiti incarichi ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del citato decreto, delineandosi così una deroga espressa al regime del divieto di *pantouflage*, con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo determinato

¹ Tale disposizione è stata introdotta a seguito delle modifiche all'articolo 1 del decreto-legge n. 80/2021 previste dall'articolo 31 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante *le "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose"*, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233.



instaurati nell'ambito delle procedure di reclutamento di personale altamente qualificato funzionali all'attuazione dei progetti finanziati dal PNRR.

Non v'è dubbio che il Legislatore abbia introdotto una espressa esimente, giustificata dalla natura straordinaria e temporalmente circoscritta di tali rapporti e dall'esigenza di evitare che l'applicazione di vincoli *post* impiego possa ostacolare l'attrazione delle professionalità di elevata specializzazione necessarie al conseguimento degli obiettivi del Piano.

Occorre tuttavia rappresentare che l'Autorità, nell'ambito della sua attività istituzionale, si è trovata ad affrontare diversi casi nei quali, pur emergendo tutti i presupposti (o gli elementi costitutivi) della fattispecie vietata ai sensi dell'articolo 53, comma 16-*ter*, ha dovuto disporre l'archiviazione alla luce dell'esimente prevista dall'articolo 1, comma 7-*ter*, del decreto-legge n. 80/2021.

È opportuno evidenziare, in merito, che molti dei casi sottoposti all'attenzione dell'Autorità (in relazione ai quali, come detto, è stata data applicazione alla deroga di cui trattasi) risultano particolarmente delicati in considerazione degli ambiti rispetto ai quali i soggetti coinvolti hanno svolto l'attività per conto dell'amministrazione di appartenenza, quali, ad esempio, procedure relative all'affidamento di servizi o, più in generale, procedure ad evidenza pubblica.

In casi simili, quindi, l'applicazione della deroga ha "sterilizzato" le possibili criticità che, effettivamente, venivano in rilievo e che, il Legislatore del 2012 aveva ritenuto meritevoli di disciplina mediante la previsione di un c.d. periodo di raffreddamento nel passaggio pubblico-privato.

Il mantenimento di tale previsione potrebbe, infatti, favorire ciò che l'istituto del *pantouflage* ha voluto da sempre scongiurare, ossia il precostituirsi, nel corso dell'impiego pubblico, situazioni lavorative vantaggiose.

È, infatti, evidente come nelle fattispecie in esame proprio la temporaneità che caratterizza il rapporto con la pubblica amministrazione possa rendere i dipendenti assunti a tempo determinato più sensibili a condizionamenti esterni finalizzati a precostituirsi una posizione di vantaggio per la prosecuzione dell'attività professionale in ambito privato, anche distraendo il perseguimento dell'interesse pubblico. Ciò è tanto più evidente allorché i dipendenti in questione abbiano svolto attività idonee a produrre effetti giuridici nei confronti di soggetti privati in settore ritenuti da sempre ad alto rischio, quali quelli afferenti a procedure ad evidenza pubblica.

Occorre, infine, evidenziare che la questione resta attuale anche a fronte della previsione, contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 80/2021, del limite di durata massima dei contratti in questione fino al 31 dicembre 2026, dal momento che l'efficacia del divieto previsto dall'articolo 53, comma 16-*ter*, d.lgs. n. 165/2001, ove applicabile, si estenderebbe per il triennio successivo alla data di cessazione dell'incarico presso la pubblica amministrazione.

Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno un intervento legislativo mirato a risolvere le criticità rappresentate.



Tanto premesso e ritenuto, l'Autorità segnala

l'opportunità di un intervento legislativo al fine di prevenire le rappresentate criticità, conseguenti alla deroga al divieto di *pantouflage* prevista dall'attuale quadro legislativo. In merito, l'ANAC manifesta, fin da ora, la disponibilità a collaborare a tale scopo.

Approvato dal Consiglio nell'adunanza del 17 giugno 2026

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 luglio 2026
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente