



# COMUNE DI TRIGGIANO

(allegato D – PIAO – Estratto dal PPCT approvato con deliberazione di G.C. n. 57 del 13/4/2022)

## Articolo 17 - Attività successive alla cessazione dal servizio (*pantouflage – revolving doors*)

Al fine di contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, la legge n. 190/2012 ha introdotto, all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, il comma 16 ter, che stabilisce 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 a tale disposizione 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 disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica non solo ai dipendenti con contratto a tempo indeterminato ma anche ai soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, inoltre, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Si è inteso così estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo. Nel prosieguo, il riferimento ai dipendenti pubblici va, pertanto, inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.

In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015).

Si ritiene inoltre che il rischio di preconstituersi situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento.

Occorre in ogni caso, come visto sopra, verificare in concreto se le funzioni svolte dal dipendente siano state esercitate effettivamente nei confronti del soggetto privato.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma.

Al soggetto privato è inoltre preclusa la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. Le pubbliche

amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.).

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante. Il Comune di Corato disporrà le necessarie verifiche in caso di specifiche segnalazioni.

Ulteriore misura sanzionatoria prevede l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

Giova sottolineare che la formulazione della normativa sopra illustrata ha dato luogo a incertezze circa l'attribuzione ad ANAC dei poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti privati che violino il divieto di *pantouflage*. Al riguardo occorre segnalare che la questione relativa ai poteri dell'Autorità in materia di *pantouflage* è stata di recente esaminata approfonditamente in esito al contenzioso scaturito dall'impugnativa della delibera ANAC n. 207/2018, con cui è stata accertata la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001, da parte del soggetto cessato dal rapporto di lavoro e della società che successivamente gli aveva affidato un incarico. Il Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411, riformando integralmente la sentenza appellata da ANAC, ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di "incompatibilità successiva" di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, espressamente richiamato all'art. 21 del d.lgs. 39/2013. I magistrati amministrativi hanno, inoltre, affermato che spettano all'Autorità Nazionale Anticorruzione i previsti poteri sanzionatori, essendo configurabile il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità. ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza. L'intervento della sentenza citata è senza dubbio utile per superare alcune delle questioni interpretative a cui si è fatto cenno sopra. Tuttavia, ad avviso dell'Autorità, permangono dubbi, in particolare, sull'automaticità delle conseguenze derivanti dall'accertamento.

Nelle more della risoluzione dell'anzidetta criticità e di altre connesse all'effettiva efficacia di detto istituto, è stata prevista nel presente PTPC, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Si è ritenuto, inoltre, opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

Si conserva, inoltre, la possibilità di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001.

Non è comunque ultroneo in questa sede fare cenno all'Atto di segnalazione al Governo e a Parlamento n. 6 del 27.05.2020, con il quale l'Autorità ha rilevato la necessità di addivenire a una complessiva armonizzazione normativa e a una disciplina organica che consenta di chiarire, a livello legislativo, tutte le difficoltà che si sono manifestate con riferimento all'applicazione della disposizione in esame.

#### **Articolo 18 - IL WHISTLEBLOWER: il dipendente che segnala illeciti.**

1. In materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*Whistleblower*), l'ANAC con deliberazione n. 6 del 28 Aprile 2015 ha emanato apposite Linee Guida, peraltro, richiamate nel PNA 2016, a cui è seguito un intervento legislativo di recente emanazione (Legge n. 179 del 30 novembre 2017), recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", entrato in vigore il 29.12.2017, che ha per molti versi innovato la disciplina *de qua*.

2. Nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, il pubblico dipendente può segnalare condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

3. L'organo deputato a ricevere le segnalazioni, all'interno della Pubblica Amministrazione, è il Responsabile della Prevenzione e della Trasparenza.

4. Qualora le segnalazioni riguardino il R.P.C.T., gli interessati potranno inviare le segnalazioni direttamente all'ANAC.

5. In ogni caso, la segnalazione deve essere precisa, sufficientemente qualificata e dettagliata e deve offrire il maggior numero di elementi al fine di consentire al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di effettuare le dovute verifiche.

6. L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione, secondo quanto previsto nell'art. 19 del presente Piano.

7. Ove nel corso dell'indagine dovessero emergere fatti certi costituenti reati, il Responsabile della Prevenzione e della Trasparenza provvede a inoltrare apposita denuncia all'Autorità Giudiziaria Competente.

#### **Art. 19 - Tutela del whistleblower**

1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, avvia senza ritardo l'istruttoria relativa alle segnalazioni ricevute, provvedendo alla definizione delle stesse entro il termine di 120 giorni dalla loro ricezione. Sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, il Responsabile della prevenzione della corruzione valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: Autorità Giudiziaria; Corte dei Conti; ANAC; Dipartimento della Funzione Pubblica.

2. Qualora dalla segnalazione, emergano possibili profili di responsabilità disciplinare, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza inoltra la segnalazione all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, avendo cura di garantire la tutela della riservatezza del segnalante.

3. Nell'ambito di un eventuale procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del

segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui è tenuto il Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

5. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

6. I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge e, nel rispetto di modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, si darà conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della Relazione Annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge n. 190/2012.

#### **Art. 20 - Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower***

1. In applicazione di quanto previsto dall'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001, così come novellato dalla Legge n. 179 del 30 novembre 2017, il pubblico dipendente che segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ovvero all'Autorità Giudiziaria Ordinaria o a quella contabile, o all'Autorità Nazionale Anticorruzione, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

2. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, direttamente e/o per il tramite delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel Comune di Triggiano, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione all'ANAC che informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

3. Le tutele di cui al citato art. 54 bis non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque negli ulteriori casi previsti al co. 9 del medesimo art. 54 bis.

4. Ai fini dell'applicazione della disciplina di cui all'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001, per dipendente pubblico si intende il dipendente del Comune di Triggiano, ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c., con estensione anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'onere di istruttoria, che la legge assegna al RPCT, si sostanzia, ad avviso dell'Autorità, nel compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza (c.d. *fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo che si riferisce ad una attività "di verifica e di analisi". Resta fermo, in linea con le indicazioni già fornite nella delibera n. 840/2018, che non spetta al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali. Sui poteri del RPCT con riferimento alle segnalazioni di *whistleblowing* l'Autorità fornirà indicazioni in apposite Linee guida sull'istituto, in fase di adozione, cui si rinvia.