



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2015

(D.D. Prot. n. 52794 del 27/10/2016 – Rep. n. 693/2016)

Corso di formazione - Categoria C

Comportamenti organizzativi e sistemi relazionali alla luce dello Statuto di Ateneo e del contratto
collettivo di lavoro

15 dicembre 2016

Le funzioni del dipendente pubblico

Davide Fiumicelli

Le incompatibilità del dipendente pubblico

Ascenzo Farenti

Le funzioni del dipendente pubblico

Davide Fiumicelli

Indice

1. Le funzioni del dipendente pubblico tra comportamenti organizzativi e sistemi relazionali	3
2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	3
2.1. Le mansioni, i diritti ed i doveri del pubblico dipendente	3
2.2. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	5
3. I comportamenti lavorativi nella disciplina di Ateneo	6
4. Impatto dei “fattori psicologici” sullo svolgimento delle funzioni da parte del dipendente	9

1. Le funzioni del dipendente pubblico tra comportamenti organizzativi e sistemi relazionali

In generale, per “comportamento” si intende il modo di agire di un individuo in determinate situazioni ed in relazione ad altri individui, mentre per “organizzazione” si fa riferimento ad un sistema di attività consapevolmente coordinate composto da un gruppo di due o più persone.

Il “comportamento organizzativo”, ossia il modo attraverso il quale le persone agiscono e reagiscono all’interno di un’organizzazione, il comportamento umano sul lavoro, è essenziale per il buon andamento dell’azione amministrativa stessa.

Si cercherà allora di esporre brevemente i contenuti della normativa di livello primario che hanno a che fare con le funzioni del dipendente pubblico e quelli della normativa di Ateneo che hanno una relazione più diretta con i comportamenti lavorativi.

2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

2.1. Le mansioni, i diritti ed i doveri del pubblico dipendente

Il rapporto di lavoro alle dipendenza della P.A. (tradizionalmente definito impiego pubblico) è quello che si instaura tra un privato e lo Stato o un ente pubblico non economico, in virtù del quale il primo pone la propria attività, in modo continuativo e volontario, al servizio dell’ente stesso, dietro corresponsione di una retribuzione.

Particolare risalto assume, in tema, la “mansione”, ossia il contenuto specifico dell’obbligazione lavorativa. La relativa disciplina è recata dall’art. 52 del d.lgs. n. 165/01, ai sensi del quale il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell’ambito dell’area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto di procedure selettive. È possibile lo svolgimento di mansioni superiori (ossia l’attribuzione, in modo prevalente, sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni), in precisi e limitati casi, per obiettive esigenze di servizio:

- vacanza di posto in organico per non più di 6 mesi, prorogabili fino a 12 qualora siano state avviate procedure per la copertura dei posti vacanti;
- sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell’assenza per ferie, per la durata dell’assenza.

In tali casi, però, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore, per il periodo di effettiva prestazione; al di fuori di esse, si ricorda invece che è nulla l’assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, sebbene al lavoratore debba essere corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore.

Vige invece, in generale, il divieto per la P.A. di adibire il lavoratore a mansioni inferiori, integrando tale ipotesi un “illegittimo demansionamento”, anche se alcune rare e limitate eccezioni sono possibili in caso in cui la sottoutilizzazione del dipendente abbia carattere meramente temporaneo e provvisorio o sia conseguente all’avvio di una nuova struttura operativa.

Per effetto della instaurazione del rapporto di impiego pubblico (che si configura come volontario, strettamente personale, bilaterale o sinallagmatico, di subordinazione), il dipendente assume uno specifico *status*, con particolari diritti e doveri e risulta stabilmente inserito nell’organizzazione della P.A. datrice di lavoro.

Per quanto la materia del pubblico impiego non trovi una disciplina organica e completa tra le norme costituzionali, sono presenti comunque varie disposizioni che assumono una particolare rilevanza sul punto:

- il principio dell’accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.);
- il dovere di adempiere con onore alle pubbliche funzioni e di porsi al servizio esclusivo della Nazione (artt. 54 e 98 Cost.);
- la riserva di legge inerente all’organizzazione dei pubblici uffici e il principio di buon andamento dell’amministrazione (art. 97 Cost.);
- la formazione professionale dei lavoratori, il profilo retributivo e la tutela dei minori e delle donne nel rapporto di lavoro (artt. 35, 36 e 37 Cost.);
- la responsabilità diretta dei dipendenti pubblici, il diritto di sciopero e gli altri diritti sindacali (artt. 28, 29 e 40 Cost.).

Con riferimento ai diritti dei dipendenti, va precisato come gli stessi presentino un diverso contenuto ed una differente natura giuridica, a seconda che si configurino come diritti patrimoniali o diritti non patrimoniali.

Fra i primi il più importante risulta certamente il diritto alla retribuzione, prestazione periodica in denaro cui la P.A. è tenuta verso i propri dipendenti, come corrispettivo del servizio prestato e commisurata alla quantità e qualità del lavoro svolto. Una retribuzione che si articola, in genere, in un trattamento fondamentale (comprensivo delle voci a carattere fisso e continuativo) e in un trattamento accessorio (costituito da emolumenti eventuali od occasionali, sempre più spesso collegati alla *performance* organizzativa e individuale), demandati alla contrattazione collettiva. Il trattamento economico dovuto al pubblico dipendente remunera, *ex art. 45 del d.lgs. 165/01*, tutte le prestazioni lavorative inerenti ai doveri del lavoro pubblico, con esclusione delle prestazioni rese al di fuori del rapporto di lavoro (è il c.d. principio di “onnicomprensività” della retribuzione).

Fra i secondi, invece, possiamo ricordare:

- il diritto di ufficio, inteso come diritto alla permanenza nel rapporto di lavoro (aspettativa di non essere rimosso dal proprio ufficio se non nei casi previsti dalla legge o dai contratti collettivi);
- il diritto allo svolgimento delle mansioni (c.d. “diritto alla funzione”);
- il c.d. “diritto alla progressione”, che concerne la disciplina relativa ai passaggi interni dei dipendenti pubblici sia fra nuove aree funzionali che all’interno della stessa area;
- il diritto al riposo, che comprende ferie, malattia, permessi, ecc.;
- il diritto alla riservatezza;
- il diritto alle pari opportunità;
- i diritti sindacali.

Ai diritti dei dipendenti fanno riscontro una serie di doveri-obblighi, e ciò conferma il carattere “bilaterale” del rapporto di impiego; una serie di doveri-obblighi raggruppabili in due ampie tipologie:

- quelli inerenti l’ambito prettamente “pubblicistico”, derivanti in primo luogo dalla Costituzione:
 - dovere di fedeltà alla Repubblica, *ex art. 51 Cost.*;
 - doveri collegati ai principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.);
 - doveri collegati al carattere democratico della Repubblica (art. 1 Cost.);
 - dovere di esclusività, *ex art. 98 Cost.*;
- quelli inerenti l’ambito “privatistico”, derivanti in primo luogo dal codice civile:
 - doveri di diligenza, obbedienza e fedeltà, sanciti, anche per il rapporto di lavoro privato, dagli artt. 2104 e 2105 c.c.

2.2. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L’art. 54 del d.lgs. n. 165/01 (sostituito dalla l. n. 190/12) attribuisce al Governo il compito di definire un nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico.

Il Codice, emanato con il D.P.R. n. 62/13, contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l’espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d’uso (purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia). La violazione dei doveri recati dal Codice è fonte di responsabilità disciplinare, nonché rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile.

Per quanto si prevedano disposizioni dettagliate all'interno del testo e in specifici articoli, i principi generali sono posti all'art. 3. In particolare, il Codice stabilisce che il dipendente:

- osservi la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa;
- svolga i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare;
- rispetti altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, e agisca in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi;
- non usi a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, eviti situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione;
- eserciti i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia;
- assicuri, nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni.

Ciascuna pubblica amministrazione è chiamata a definire, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio Codice di comportamento, che integri e specifichi quanto previsto da quello emanato con D.P.R. n. 62/13; è su questa base che, come vedremo, l'Università di Pisa ha emanato il proprio Codice di comportamento.

3. I comportamenti lavorativi nella disciplina di Ateneo

Con riferimento alla disciplina di Ateneo che presenta una relazione più stretta e diretta con i comportamenti lavorativi, bisogna far riferimento in primo luogo a quanto previsto dallo Statuto dell'Università di Pisa.

All'interno dello Statuto, in particolare negli artt. 2, 3 e 8, vengono difatti prescritti i comportamenti consoni allo spirito dell'organizzazione, tra i quali appare importante ricordare:

- comportamenti che si ispirano al rispetto di principi fondamentali, quali ad esempio:
 - la pari dignità delle persone;
 - la libertà di pensiero;
 - la partecipazione e la trasparenza;

- comportamenti diretti a favorire l'opera dell'Università per il progresso culturale, civile ed economico del Paese;
- comportamenti integri e obiettivi posti alla base delle decisioni;
- comportamenti finalizzati a tutelare sicurezza, salute e benessere psico-fisico del personale;
- comportamenti volti a valorizzare competenze, esperienze, capacità e impegno di chi opera all'interno delle strutture.

Da ciò può desumersi come risultino quantomeno “stigmatizzati” quei comportamenti volti a produrre finalità opposte a quelle enunciate, come, ad esempio: comportamenti discriminatori o che ostacolano la realizzazione delle pari opportunità; comportamenti non intesi a prevenire e a rimuovere situazioni e comportamenti lesivi delle prerogative, dei diritti e delle opportunità dei singoli lavoratori.

Con il Codice etico, in secondo luogo, l'Ateneo si pone l'obiettivo di indicare i diritti ed i doveri morali ai quali i componenti della comunità universitaria sono tenuti ad adeguarsi. Per i dipendenti pubblici che lavorano nell'Università di Pisa, il Codice costituisce integrazione e specificazione dei principi enunciati nelle leggi e nei contratti collettivi che li riguardano; esso non innova la disciplina vigente in materia di diritti, doveri e obblighi del personale, salve le specificazioni eventualmente richieste dalla natura dell'attività ad essi assegnata in base all'ordinamento universitario.

In particolare, l'art. 2 (sulla scorta anche di quanto previsto dalla l. n. 240/2010) è dedicato ai “*valori fondamentali della comunità universitaria*”, identificati innanzi tutto in quelli di carattere generale stabiliti dalla Costituzione della Repubblica e dalle Carte dei diritti adottate in sede internazionale, europea e nazionale in base ad essa, nelle leggi contenenti le norme generali sull'istruzione stabilite con legge statale, nello Statuto dell'Università di Pisa e negli altri documenti direttamente o indirettamente da questi richiamati. Resta fermo, in particolare, quanto disposto in via generale in tema di protezione delle libertà e della dignità della persona nell'ambiente di lavoro, in tema di pari opportunità, di valorizzazione delle differenze di genere e di libertà dell'insegnamento e della ricerca scientifica. I dipendenti sono pertanto tenuti ad ispirare i propri comportamenti ai principi di onestà, lealtà, correttezza, trasparenza, imparzialità e solidarietà, antepoendo il superiore interesse della comunità stessa a quello personale.

Il Codice etico vieta poi espressamente, agli art. 3 e ss., alcuni specifici comportamenti, tra i quali è opportuno ricordare:

- mettere in atto prassi discriminatorie per divergenze di religione, genere, orientamento sessuale, coscienza e convinzioni personali, aspetto fisico e colore della pelle, lingua, origini etniche o sociali, cittadinanza, condizioni personali o di salute, gravidanza, scelte familiari, età, ruolo in ambito universitario;

- porre in atto comportamenti derivanti da pregiudizio sociale, idee di supremazia o superiorità morale di un gruppo rispetto a un altro;
- intrattenere rapporti di lavoro o di collaborazione con soggetti i cui interessi confliggano con quelli dell'Università o assumere incarichi professionali che contrastino con tali interessi e con la normativa in materia;
- compiere atti di favoritismo o nepotismo (diretti o indiretti);
- adoperarsi per favorire un candidato non meritevole;
- azioni di mobbing;
- molestie sessuali (intese come ogni atto o comportamento indesiderato, sia esso fisico, verbale o non verbale, avente connotazione sessuale);
- abusare, in modo diretto o indiretto, della propria posizione per trarne vantaggi personali;
- accettare doni o benefici se questo può influire sullo svolgimento delle attività;
- usare le risorse dell'Ateneo in maniera non responsabile, diligente e/o trasparente.

Con il Codice di comportamento dell'Università di Pisa (adottato in attuazione dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001, integrando e specificando i contenuti e le direttive di cui al Regolamento recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", a norma dell'art. 54 del medesimo decreto), infine, vengono indicati in concreto i comportamenti consoni e quelli vietati al personale tecnico-amministrativo.

L'art. 3 contiene i principi generali, in base ai quali il comportamento del lavoratore deve essere ispirato:

- a principi morali (integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza);
- al senso del bene comune (il non utilizzo a fini privati di informazioni di cui si dispone per ragioni d'ufficio);
- ai principi di economicità, efficienza ed efficacia;
- alla garanzia di parità di trattamento nei confronti di tutte le persone con le quali si entra in contatto;
- all'astensione dal compiere azioni discriminatorie.

Gli articoli successivi, invece, stabiliscono prescrizioni più dettagliate, relativamente:

- al divieto di chiedere regali per sé o per altri, nonché di accettare regali (salvo quelli di modesto valore, ossia orientativamente non superiore a 150 euro) (art. 4);
- al dovere per il dipendente di comunicare al proprio responsabile: l'adesione o appartenenza ad associazioni e organizzazioni i cui interessi possano interferire con lo svolgimento della

propria attività (art. 5); la presenza di un conflitto di interesse (anche solo potenziale) tra l'attività svolta e un proprio tornaconto (art. 7);

- al dovere del dipendente di osservare la normativa anticorruzione (art. 8) e di svolgere i propri compiti nel rispetto dei principi di trasparenza assicurando allo stesso tempo la massima tracciabilità nei processi decisionali (art. 9);
- il divieto di usare il nome, il logo e il marchio dell'Ateneo nell'ambito di rapporti privati (art. 10);
- il dovere di adottare comportamenti adeguati durante il servizio (art. 11) e nel relazionarsi con il pubblico (art. 12).

4. Impatto dei “fattori psicologici” sullo svolgimento delle funzioni da parte del dipendente

Non sono solo le disposizioni previste nella normativa che influiscono sulle funzioni del dipendente pubblico e sulle modalità con le quali ci si approccia alle stesse; anche i “fattori psicologici” hanno un impatto non trascurabile, influenzando sui comportamenti organizzativi.

Si tratta di quelle azioni non imposte o dovute, che sta al singolo decidere se adottare o meno, e che possono influire sulla soddisfazione che può trarsi dalla prestazione lavorativa e inerenti il grado di benessere lavorativo.

Da questo punto di vista, appare in particolare significativo il profilo legato alle emozioni ed alla loro corretta gestione.

Le emozioni, che altro non sono che reazioni umane complesse prodotte a fronte di successi e fallimenti personali, hanno difatti un ruolo determinante nella vita organizzativa di un ente. Le emozioni, siano esse positive o negative, influiscono sull'equilibrio psichico del dipendente, agendo sul possibile insorgere dello stress e sul modo in cui l'individuo risponde a esso. Quella che viene definita “intelligenza emotiva”, ossia la capacità di autogestirsi e di interagire con gli altri in modo maturo e costruttivo, serve allora proprio a prendersi cura non solo delle emozioni positive, ma anche e soprattutto di quelle negative, tentando di non reprimerle ma di comprenderne la funzione in modo da ridurne la portata potenzialmente “distruttiva” (cercando di valorizzarne al contrario la portata “costruttiva”). Da questo angolo prospettico, anche la gestione dei processi di cambiamento (della prestazione lavorativa, delle modalità del suo espletamento, dei colleghi con i quali svolgerla quotidianamente), sempre presenti all'interno di assetti organizzativi complessi quali quelli delle università, risulta un elemento non trascurabile con il quale ogni dipendente deve sapersi confrontare, cercando di affrontare il processo in modo propositivo.

Importante, inoltre, anche il profilo della gestione dello stress che, in ambito lavorativo, può nascere per cause legate all'individuo, ad aspetti relazionali o a necessità organizzative; uno stress che,

specie se sommato a quello che può nascere per motivi personali o comunque extra-organizzativi, deve essere affrontato e gestito con azioni mirate (tanto preventive quanto correttive) e tempestive sia dal datore di lavoro (prestare attenzione ai bisogni e alle caratteristiche individuali dei lavoratori, parametrare adeguatamente i carichi di lavoro, prevedere tempistiche proporzionate rispetto ai compiti assegnati) che dal dipendente stesso (comunicare in modo corretto e tempestivo situazioni di difficoltà o disagio, intraprendere percorsi diretti a risolvere le cause dello stress).

Le funzioni del dipendente pubblico e le modalità con le quali ci si approccia alle stesse, infine, sono influenzate dal sistema di relazioni che si instaura all'interno dell'assetto organizzato, ed in particolare dagli elementi connessi alla comunicazione ed alla gestione degli eventuali conflitti che possono insorgere.

Il conflitto è certamente uno degli aspetti della vita organizzativa di un ente che influisce maggiormente sui comportamenti; la sua gestione, di conseguenza, è essenziale per un corretto e proficuo svolgimento dell'attività lavorativa e per l'efficienza stessa dell'azione amministrativa.

In ambiente organizzativo, in particolare, esistono “conflitti funzionali”, che sono costruttivi e cooperativi, e promuovono gli interessi dell'organizzazione, e “conflitti patologici”, che sono distruttivi e minacciano gli interessi dell'organizzazione. L'assenza di conflitti, dunque, può essere controproducente tanto quanto un eccesso degli stessi: le tattiche di negazione, infatti, possono causare problemi più gravi dell'ammissione di un problema accompagnata dal tentativo di una sua gestione e risoluzione. Anche per questi motivi, sarebbe consigliabile perseguire azioni che considerino la differenza tra “conflitti funzionali” e “conflitti patologici”.

In questo senso, anche la gestione dell'errore, dello sbaglio, appare essenziale; dando per assodato dato di partenza che “nessuno è perfetto”, l'errore, quando causato non per dolo o colpa grave, dovrebbe essere “gestito”, piuttosto che affrontato solo nell'ottica punitiva. L'importante, in un ente complesso e articolato, è che la struttura amministrativa risulti il più efficiente possibile, limitando anche gli errori dei singoli; l'errore non dovrebbe essere però nascosto o eccessivamente “stigmatizzato”, bensì discusso e analizzato, così da capire le ragioni che l'hanno causato e poter adottare le giuste contromisure affinché il medesimo avvenimento non si ripeta in futuro.

Le incompatibilità del dipendente pubblico

Ascenzo Farenti

Indice

1. Le norme in materia di incompatibilità nel pubblico impiego	12
2. Le incompatibilità assolute	12
3. Le attività autorizzabili	13
4. Le attività sottratte ad autorizzazione	14
5. La deroga per il personale in <i>part-time</i> c.d. ridotto	15
6. Esempi nella prassi applicativa	16

1. Le norme in materia di incompatibilità nel pubblico impiego

Il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche è caratterizzato, a differenza di quello con l'impresa privata, dal c.d. "regime delle incompatibilità", in base al quale al dipendente pubblico è preclusa la possibilità di svolgere determinate attività in costanza di rapporto di lavoro.

Il fondamento primario di tale divieto si rinviene nella Costituzione, e specificamente nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore di lavoro pubblico, espresso dall'art. 98, co. 1 Cost., in forza del quale "*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*". La norma, da intendersi nel senso che i dipendenti pubblici non devono essere portatori di interessi partigiani alternativi o configgenti a quelli della pubblica amministrazione, è funzionale alla realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), che risulterebbero vanificati dall'espletamento da parte dei dipendenti medesimi di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto.

Un vero e proprio obbligo di esclusività non è rinvenibile nell'impiego privato, per il quale il codice civile si limita a vietare esclusivamente attività extralavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore di lavoro (art. 2105 cod. civ.).

La normativa di riferimento in materia è costituita dall'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che richiama altre disposizioni precedenti, tra cui gli artt. 60-65 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e l'art. 1, commi 56-60 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Le suddette normative operano una tripartizione tra:

- incompatibilità assolute;
- attività autorizzabili;
- attività sottratte all'autorizzazione.

2. Le incompatibilità assolute

La normativa che prevede le incompatibilità assolute è costituita dagli artt. 60-65 del D.P.R. n. 3 del 1957, richiamati dall'art. 53, co. 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

In base all'art. 60 del citato D.P.R. ai dipendenti pubblici sono del tutto vietate:

- le attività industriali;
- le attività commerciali;
- le attività professionali;
- l'assunzione di cariche gestionali in società costituite a fini di lucro (amministratore, consigliere, sindaco, liquidatore);
- la titolarità di un altro rapporto di lavoro dipendente, sia con un datore di lavoro privato, sia alle dipendenze di un'altra pubblica amministrazione.

Sono, invece, consentite:

- la partecipazione in società agricole a conduzione familiare, purché l'impegno risulti modesto, non abituale o continuato;
- la mera titolarità di azioni o quote di società di capitali con conseguente acquisizione dello *status* di socio;
- l'assunzione di cariche sociali in società cooperative, stante la prevalente finalità mutualistica.

L'inosservanza del divieto di cui all'art. 60 del D.P.R. n. 3 del 1957 comporta, sul piano procedurale, in base all'art. 63 del D.P.R. medesimo, una previa diffida datoriale volta a far cessare l'incompatibilità e, quindi, in caso di inottemperanza alla diffida, la decadenza dall'impiego.

Qualora, invece, il dipendente ottemperi alla diffida, cessando dalla situazione di incompatibilità, non scatta l'automatismo espulsivo predetto, ma restano comunque fermi i riflessi disciplinari della (temporanea) inosservanza del divieto, come si desume dal chiaro dettato dell'art. 63, secondo il quale *“la circostanza che l'impiegato abbia obbedito alla diffida non preclude l'eventuale azione disciplinare”*.

3. Le attività autorizzabili

Le attività non vietate, ma sottoposte ad un regime autorizzatorio sono disciplinate dall'art. 53, co. 7-10 del d.lgs. n. 165 del 2001. In particolare il co. 7 dispone che i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

La *ratio* del regime autorizzatorio, quale ragionevole e motivata deroga alla regola dell'esclusività del rapporto di lavoro pubblico, va rinvenuta nella possibilità di consentire ai pubblici dipendenti occasionali incarichi retribuiti, quando questi non configurano delle stabili attività commerciali, industriali, professionali in costanza di rapporto di lavoro e non si pongono in contrasto con i compiti istituzionali dell'ente pubblico ove lavorano.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione l'amministrazione deve verificare la sussistenza di reali o potenziali conflitti di interesse.

Sul piano procedurale, l'art. 53, al co. 10, regola le modalità di richiesta e di rilascio dell'autorizzazione: la richiesta deve essere presentata all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico, ma può, altresì, provvedere il dipendente interessato.

La richiesta, in forma scritta, deve contenere le generalità del richiedente, l'oggetto (non generico) e la durata dell'incarico, l'ente conferente, il compenso previsto (o prevedibile), la sede di espletamento dell'incarico.

L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi motivatamente sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. In caso contrario scattano le ipotesi di silenzio-accoglimento per incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni, o di silenzio rigetto per incarichi conferiti da privati.

Non è possibile il rilascio di autorizzazione postuma a sanatoria di incarichi già espletati, in quanto la normativa in materia depone nel senso della necessità di autorizzazione preventiva per gli incarichi esterni, in particolare per quanto concerne la verifica della sussistenza di conflitti, anche potenziali, di interesse.

Assai rigoroso è il regime punitivo in caso di violazione della prescritta normativa autorizzatoria (art. 53, co. 7-9, del d.lgs. n. 165 del 2001). Il co. 7 prevede che in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

4. Le attività sottratte ad autorizzazione

Vi sono poi le c.d. "attività liberalizzate", sottratte a qualsiasi regime autorizzatorio e liberamente espletabili.

Si tratta sia di attività di evidente modesta rilevanza, che di quelle espressive di diritti costituzionalmente rilevanti di qualsiasi individuo (libertà di pensiero, diritto di critica, tutela delle opere di ingegno, ecc.) e, come tali, non sottoponibili a regimi autorizzatori.

Il referente normativo è dato dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, al co. 6 (più volte oggetto di modifiche, da ultimo ad opera della legge 30 ottobre 2013, n. 125), sancisce che sono sottratti al regime autorizzatorio i compensi derivanti:

- dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- dalla partecipazione a convegni e seminari;
- da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
- da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;

- da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;
- da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione, nonché di docenza e ricerca scientifica.

Per lo svolgimento delle attività elencate dall'art. 53, co. 6, il pubblico dipendente non è tenuto a richiedere alcuna autorizzazione, né, in assenza di previsione di legge in tal senso, a comunicare all'amministrazione l'avvenuto conferimento di tali incarichi.

Inoltre, il Ministero di Grazia e Giustizia, con circolare del 4 gennaio 1999, ha espressamente escluso la necessità dell'autorizzazione per gli incarichi di consulente tecnico d'ufficio svolti da un dipendente pubblico per conto dell'autorità giudiziaria.

5. La deroga per il personale in *part-time* c.d. ridotto

La normativa in materia (art. 1, co. 56-58-*bis*, della legge n. 662 del 1996, richiamato dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001) prevede deroghe soggettive a favore del personale in *part-time* c.d. ridotto (vale a dire con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno).

L'art. 1, co. 56, della legge n. 662 del 1996 stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 58, co. 1, del d.lgs. n. 29 del 1993 (oggi art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001), nonché le disposizioni che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno.

Ne consegue che ai soli lavoratori in *part-time* ridotto è consentito lo svolgimento di altre attività di lavoro autonomo o subordinato e l'iscrizione ad albi professionali, salvo precise eccezioni:

- 1) in base all'art. 1, co. 58, della legge n. 662 del 1996, non è possibile per i dipendenti pubblici in *part-time* ridotto la costituzione di rapporto di lavoro subordinato con altra amministrazione pubblica;
- 2) in base alla legge 25 novembre 2003, n. 339, ai dipendenti pubblici in *part-time* ridotto è vietata l'iscrizione nell'albo degli avvocati.

Tale regime liberalizzato per i dipendenti in *part-time* ridotto incontra tuttavia dei limiti legali volti a prevenire conflitti di interesse fra amministrazione e dipendente, ad evitare forme di accaparramento privilegiato della clientela pubblica. In particolare, in base all'art. 1, co. 56-*bis*, della legge n. 662 del 1996, i dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano attività professionale:

- non possono essere destinatari di incarichi professionali conferiti dalle amministrazioni pubbliche;
- non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione.

6. Esempi nella prassi applicativa

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha reso anche disponibile, nel corso del 2014, un documento recante “*Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche*”, con il quale si opera un mero riordino della materia, con l’esemplificazione di una serie di situazioni di incarichi vietati per i pubblici dipendenti tratti dalla normativa vigente, dagli indirizzi generali e dalla prassi applicativa.

Le situazioni contemplate nel documento non esauriscono chiaramente i casi di preclusione (restando salve le eventuali disposizioni normative che stabiliscono ulteriori situazioni di preclusione o fattispecie di attività in deroga al regime di esclusività), ma l’obiettivo che si pone il testo è quello di supportare le amministrazioni nell’applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo.

Si tratta di un documento di sicuro rilievo, il quale, affiancato dall’opera costante della giurisprudenza (molto attiva sul punto), ha progressivamente precisato i confini del “regime delle incompatibilità”.

Per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a tempo pieno e parziale con percentuale superiore al cinquanta per cento, sono vietati gli incarichi abituali e professionali; a tutti sono preclusi gli incarichi che determinano conflitti d’interesse.

Il dipendente pubblico non potrà dunque “*esercitare attività commerciali, industriali, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro*” (abitudine e professionalità ai sensi dell’art. 60 del D.P.R. n. 3/1957).

Si specifica nel sopracitato documento come l’incarico presenti i caratteri della professionalità laddove si svolga con i caratteri dell’abitudine, sistematicità/non occasionalità e continuità, senza necessariamente comportare che tale attività sia svolta in modo permanente ed esclusivo (art. 5, D.P.R. n. 633 del 1972; art. 53 del D.P.R. n. 917 del 1986; Cass. civ., sez. V, n. 27221 del 2006; Cass. civ., sez. I, n. 9102 del 2003). La giurisprudenza ha inoltre chiarito come il divieto operi quando le citate attività vengono svolte in modo continuativo, intenso, nonché adeguatamente lucrativo (TAR Puglia Bari, sez. I, 15 maggio 1998 n. 310; Cons. St., sez. VI, 20 aprile 2001, n.

2386; TAR Campania Napoli, sez. II, 22 gennaio 2002, n. 389; Cons. St., sez. I, 22 ottobre 2003, n. 3744/03; Cass., sez. lav., 11 giugno 2015, n. 12120).

L'art. 60 preclude poi ai dipendenti pubblici anche l'esercizio di attività professionale, che, in base al costante indirizzo della Corte di Cassazione, va ricondotta ad una nozione "aperta", qualificata per la presenza di due requisiti: la professionalità (intesa sotto il profilo della continuità del suo esercizio); l'intellettualità (intesa come espressione della erogazione a favore dei terzi di prestazioni a carattere tecnico-intellettuale). Una nozione che è identificabile anche laddove non sia imposta, a chi intenda esercitarla, l'iscrizione in appositi albi o elenchi.

Sul punto appare non irrilevante mettere in evidenza come secondo la giurisprudenza contabile debba considerarsi quale esercizio di professione l'attività di amministratore di condomini svolta in modo continuativo e a scopo di lucro. Allo stesso modo il Dipartimento della Funzione pubblica, con riferimento all'attività di mediatore *ex* d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, ha ritenuto precluso l'espletamento della suddetta attività in modo continuativo e sistematico, ma ha ammesso la possibilità di autorizzazione per singoli ed occasionali incarichi, che non presentino profili di conflitto di interesse rispetto all'attività istituzionale. Il medesimo Dipartimento ha, invece, affermato la compatibilità con l'impiego pubblico della semplice iscrizione ad un albo professionale, in quanto non costituisce sicura prova dell'esercizio della professione incompatibile. Come già in precedenza rilevato, lo status di pubblico dipendente è, inoltre, incompatibile con l'assunzione di cariche gestionali in società costituite a fini di lucro: una incompatibilità che, come rilevato dal Consiglio di Stato (Cons. St., sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3618), trova la propria *ratio* nell'opportunità di evitare le disfunzioni e gli inconvenienti che deriverebbero all'amministrazione dal fatto che il proprio personale si dedichi ad attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso inscindibile tra lavoro, rischio e profitto.

Sono poi escluse dal divieto l'assunzione di cariche nelle cooperative (art. 61 del D.P.R. n. 3/1957), gli incarichi consentiti o previsti per i dipendenti pubblici in enti e società partecipate o controllate, l'assunzione di cariche nell'ambito di commissioni, comitati, organismi presso amministrazioni pubbliche, sempre che l'impegno richiesto non sia incompatibile con il debito orario e/o con l'assolvimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro.

La valutazione sulla sussistenza dell'incompatibilità va effettuato considerando complessivamente i rapporti con il committente, nell'ambito dell'anno solare, non limitandosi ad esaminare il singolo incarico.

Il conflitto d'interesse sussiste, invece, per gli incarichi svolti a favore di aggiudicatari di concessioni pubbliche, o di soggetti fornitori di beni o servizi per l'Amministrazione. Risulta preclusa anche l'accettazione di proposte lavorative da soggetti privati che abbiano o abbiano avuto

nel biennio precedente un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza, o provenienti da soggetti sottoposti al controllo da parte di quel dipendente.

Viene segnalato infine, in via generale, il divieto di ricevere incarichi che possano comunque *“nuocere all'immagine dell'Amministrazione”*.