



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**  
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico

**APPUNTO AL CAPO DIPARTIMENTO**

**Oggetto:** Chiarimenti in materia di incompatibilità e cumulo di incarichi dei pubblici dipendenti con riguardo alle collaborazioni professionali per i progetti del PNRR.

In merito alla possibilità per i dipendenti pubblici in servizio di candidarsi per lo svolgimento degli incarichi professionali per il supporto alle amministrazioni territoriali nella gestione dei procedimenti amministrativi complessi, con particolare riferimento a quelli connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui ai bandi recentemente pubblicati sul portale InPA, si forniscono di seguito alcune indicazioni utili a dirimere i dubbi applicativi relativi alle diverse casistiche.

**Il regime degli incarichi extraistituzionali**

L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 disciplina la materia delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi secondo cui, in generale, i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o esercitare attività imprenditoriali.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti, pubblici o privati, solo se autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

Le amministrazioni fissano criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, in base ai quali rilasciare l'autorizzazione.

Tali criteri sono diretti ad evitare che i dipendenti:

- svolgano attività vietate per legge ai lavoratori della pubblica amministrazione;
- svolgano attività che li impegnino eccessivamente facendo trascurare i doveri d'ufficio;
- svolgano attività che determinano un conflitto d'interesse con l'attività lavorativa, pregiudicando l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

Il conferimento dei predetti incarichi senza la previa autorizzazione comporta:



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**  
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico

- per il funzionario responsabile del procedimento: infrazione disciplinare, nullità del provvedimento e versamento del compenso previsto come corrispettivo dell'incarico direttamente all'amministrazione di appartenenza del dipendente con destinazione al fondo per la produttività dei dipendenti;
- per il dipendente che svolge l'incarico in assenza di autorizzazione, responsabilità disciplinare e versamento del relativo compenso nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza.

Non sono soggetti all'obbligo di autorizzazione gli incarichi elencati nel comma 6 del citato articolo 53, ossia

- le prestazioni e i compensi derivanti da collaborazione a giornali, riviste ed enciclopedie,
- l'utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere di ingegno e invenzioni industriali,
- la partecipazione a convegni e seminari,
- gli incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è in posizione di aspettativa, comando o fuori ruolo,
- incarichi conferiti da organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita,
- attività di formazione diretta ai dipendenti della PA nonché di docenza e di ricerca scientifica.

L'intesa sancita dalla Conferenza unificata del 24 luglio 2013 ha indicato i "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti", riferiti ai lavoratori a tempo pieno o con percentuale di tempo parziale superiore al 50%, con riguardo ad incarichi che presentano caratteristiche di abitualità e professionalità, comportano conflitto di interessi e, a prescindere dalla consistenza dell'orario di lavoro, interferiscano con l'attività svolta dal dipendente in relazione a tempo/durata/impegno che gli è richiesto.

### **Gli incarichi connessi al PNRR**

Nell'ambito delle attività progettuali connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata avviata la ricerca di professionisti ed esperti che le amministrazioni regionali contrattualizzeranno conferendo incarichi di collaborazione ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d. lgs. 165/2001.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**  
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico

Si tratta di incarichi che le PP.AA. possono conferire *per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria.*

Alla luce di questo quadro di regolazione della materia, nel caso in cui un pubblico dipendente intenda candidarsi per uno degli incarichi di collaborazione occorre innanzitutto verificare:

- se ha un rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale e, in tale ultimo caso, se la percentuale di lavoro è superiore o inferiore al 50%.
- se si candida per un incarico presso la propria amministrazione o presso un'amministrazione diversa da quella di cui è dipendente;

### **Il caso del dipendente pubblico part-time**

Se il dipendente che si candida per un incarico è un lavoratore part-time con orario non superiore al 50% di quello ordinario, vige un sistema di regole attenuato, in cui si mantiene tuttavia il divieto assoluto allo svolgimento di incarichi che comportano conflitto di interessi e di quelli che, per il tipo di impegno e per le caratteristiche di esecuzione, risultano di fatto recare nocumento allo svolgimento della prestazione di lavoro subordinato. Va inoltre ricordato che ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano attività professionale (e dunque solo quelli con orario part-time pari o inferiore al 50%, perché agli altri è impedita l'iscrizione) non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 56-bis, della l. n. 662/1996, salvo espresse eccezioni di legge.

Incombe, quindi, sull'amministrazione che conferisce l'incarico l'onere di verificare la situazione del candidato che sia dipendente pubblico di altra amministrazione, attraverso l'acquisizione del preventivo nulla osta dell'amministrazione di appartenenza.

Fermi restando i divieti espliciti sopra illustrati, appare evidente che, a fronte di

- incarichi che interferiscono con l'attività ordinaria svolta dal dipendente pubblico in relazione al tempo, alla durata, all'impegno richiestogli;
- incarichi che si svolgono durante l'orario di ufficio o che possono far presumere un impegno o una disponibilità in ragione dell'incarico assunto anche durante l'orario di servizio, salvo che il dipendente fruisca di permessi, ferie o altri istituti di astensione dal rapporto di lavoro o di impiego;



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**  
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico

- incarichi che, aggiunti a quelli già conferiti o autorizzati, evidenziano il pericolo di compromissione dell'attività di servizio, anche in relazione ad un eventuale tetto massimo di incarichi conferibili o autorizzabili durante l'anno solare, se fissato dall'amministrazione;
- incarichi che si svolgono utilizzando mezzi, beni ed attrezzature di proprietà dell'amministrazione e di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio o che si svolgono nei locali dell'ufficio, salvo che l'utilizzo non sia espressamente autorizzato dalle norme o richiesto dalla natura dell'incarico conferito d'ufficio dall'amministrazione;

l'amministrazione di appartenenza non potrà rilasciare l'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico.

### **Il caso del dipendente interno all'amministrazione**

Come ricordato sopra, il presupposto per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo da parte di una P.A. è la carenza di risorse interne per far fronte a specifiche esigenze, da accertare mediante un'effettiva ricognizione delle professionalità in servizio.

Se la ricognizione tra i dipendenti individua il possesso di competenze utili alle esigenze specifiche, l'amministrazione dovrebbe poter adibire il personale in possesso di tali competenze alle funzioni considerate prioritarie, rinunciando così all'apporto di professionalità esterne. È tuttavia possibile che, dal momento che la ricognizione è sia qualitativa che quantitativa, il profilo professionale o persino l'inquadramento giuridico del dipendente non siano in linea con lo svolgimento dell'attività oggetto dell'incarico, o che il soggetto non possa essere sottratto alle attività al momento affidategli. In tale secondo caso, l'amministrazione può considerare soddisfatta la verifica interna e può procedere al conferimento dell'incarico a un soggetto esterno. Nel primo caso, invece, l'amministrazione potrebbe astrattamente considerare – previa richiesta dall'interessato – la concessione dell'aspettativa ex art. 18, comma 1, della legge 04/11/2010, n. 183, ferme restando le valutazioni in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative.

Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi di limitata percorribilità, difficile da motivare a fronte, ad esempio, di una pluralità di candidature per lo svolgimento dell'incarico anche da parte di soggetti esterni all'amministrazione stessa in possesso di requisiti rispondenti alle esigenze manifestate, e comunque distante dalla *ratio* che ha dato



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**  
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico

vita alla norma. La disposizione, infatti, è tesa a consentire un limitato periodo di sospensione dell'attività di lavoro subordinato alle dipendenze della P.A. (dodici mesi, rinnovabili una sola volta) al preciso scopo di avviare attività professionali (e imprenditoriali) che, evidentemente, dovrebbero poi costituire la scelta definitiva del soggetto che vi accede, del tutto alternativa alla permanenza nel pubblico impiego.

**Il caso del dipendente appartenente ad altra amministrazione**

Per il dipendente di altra amministrazione che si candida ad un incarico di collaborazione professionale valgono le considerazioni già svolte per il dipendente part-time. In aggiunta, si deve considerare che la verifica di compatibilità propedeutica all'autorizzazione di svolgimento dell'incarico deve riguardare, oltre alle ipotesi già citate, la sussistenza dei caratteri di abitualità e professionalità dell'incarico in oggetto. Secondo la consolidata giurisprudenza in materia, l'incarico presenta i caratteri della professionalità laddove si svolga con i caratteri della abitualità, sistematicità/non occasionalità e continuità, senza necessariamente comportare che tale attività sia svolta in modo permanente ed esclusivo. Rientrano in questa casistica anche gli incarichi che, sebbene considerati singolarmente e isolatamente non diano luogo ad una situazione di incompatibilità, quando considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare configurano, invece, un impegno continuativo con le caratteristiche della abitualità e professionalità, tenendo conto della natura degli incarichi e della remunerazione previsti.

Tenuto conto che molti degli incarichi per professionisti ed esperti per i progetti del PNRR prevedono un volume di giornate uomo tale da configurare un impegno a tempo pieno, come corroborato anche dal livello del compenso corrispondentemente definito, la compatibilità di tali incarichi per i dipendenti pubblici impiegati a tempo pieno appare difficilmente riscontrabile, ponendo nei fatti elementi ostativi non facilmente superabili in una valutazione comunque rimessa alla responsabilità dell'amministrazione che accorda il nulla osta.

Per l'ipotesi dell'accesso all'aspettativa, ferme alcune considerazioni generali sul dovere di esclusività costituzionalmente previsto, essa risulta astrattamente percorribile laddove l'amministrazione di provenienza ritenga di poter conciliare l'assenza del dipendente (motivata non da fattori personali o familiari bensì da interesse allo svolgimento di altra attività lavorativa) con le proprie preminenti esigenze organizzative.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO  
*Riccardo Sisti*