



COORDINAMENTO TERRITORIALE BARI BAT

Notizie Utili 8

L'articolo 53 del d.lgs. 165/2001: incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (interessante articolo ALTALEX)

L'[articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#) (breviter TUP), rappresenta uno dei pilastri normativi nella regolamentazione sulle incompatibilità e il cumulo impieghi e di incarichi nella pubblica amministrazione.

La norma è finalizzata a garantire l'imparzialità e la trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche, prevenendo conflitti di interesse e situazioni di incompatibilità. In questo articolo, analizzeremo i principali aspetti regolati dalla disciplina, con particolare attenzione alle incompatibilità, ai divieti di cumulo e alle sanzioni previste per eventuali violazioni. La norma in argomento, pertanto, stabilisce un regime specifico che consente ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti o gratuiti affidati da soggetti pubblici o privati, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza. Quest'ultima è tenuta a definire criteri oggettivi e predeterminati per valutare e decidere l'eventuale concessione o diniego dell'autorizzazione.

La *ratio* della disposizione, da un lato mira a tutela la preservazione psico-fisica del dipendente, al fine che lo stesso rispetti il dovere di esclusività che impone al dipendente pubblico di dedicarsi in modo esclusivo alle funzioni e ai compiti dell'amministrazione, evitando attività esterne che possano comprometterne l'efficienza, la neutralità o il benessere psico-fisico, in linea con i principi di buon andamento e imparzialità.

Dall'altro lato, la disposizione tutela l'integrità dell'azione amministrativa, evitando qualsiasi sospetto di favoritismo, conflitto di interessi o abuso di posizione.

Le incompatibilità nell'esercizio delle funzioni pubbliche

Il primo comma dell'articolo 53 del TUP richiama l'[articolo 60 del DPR 3/1957](#), recante "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*". In particolare, l'articolo 60 *de quo* prevede che "*l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente*". L'art. 60 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3 stabilisce un principio fondamentale nella disciplina del pubblico impiego in Italia, volto a garantire l'integrità, l'indipendenza e la trasparenza dell'attività dei dipendenti pubblici. In sintesi, la disposizione si inserisce in un quadro normativo volto a regolare il comportamento dei pubblici dipendenti, garantendo il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, come previsto dall'[art. 97](#) della Costituzione italiana.

Il comma 2 dell'articolo 53 del TUP, inoltre prevede che "*non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni*". Tale norma stabilisce un'importante garanzia di imparzialità e neutralità nella gestione del personale nella pubblica amministrazione. Il divieto di conferire incarichi di direzione a chi, negli ultimi due anni, abbia ricoperto cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali, o abbia avuto rapporti continuativi con essi, mira a prevenire conflitti di interesse e indebite influenze. La norma tutela l'indipendenza delle decisioni amministrative, evitando che possano essere condizionate da interessi politici o sindacali, rafforzando così il principio di buon andamento e imparzialità sancito dall'art. 97 della Costituzione.

L'art. 53, comma 5, del D.Lgs. 165/2001 stabilisce regole precise per il conferimento di incarichi ai dipendenti pubblici, sia quando questi provengano direttamente dall'amministrazione di appartenenza, sia quando siano offerti da altre amministrazioni pubbliche, da società o da persone fisiche che svolgano attività d'impresa o commerciale.

Questi incarichi devono essere valutati e autorizzati dagli organi competenti, seguendo criteri oggettivi e predefiniti. L'obiettivo è garantire che la scelta sia basata sulla professionalità specifica del dipendente e che risulti trasparente e imparziale. Inoltre, si vuole evitare qualsiasi situazione di incompatibilità, sia formale che sostanziale, e prevenire conflitti di interesse, anche solo potenziali, che potrebbero compromettere l'imparzialità o la capacità del dipendente di svolgere le sue funzioni pubbliche.

Questa norma, in linea con il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, assicura che ogni incarico assegnato non ostacoli l'efficacia, l'efficienza e la neutralità dell'amministrazione, tutelando così l'interesse pubblico. In altre parole, mira a preservare la correttezza e la trasparenza dell'operato del dipendente pubblico, sia all'interno dell'amministrazione che nei rapporti con soggetti esterni.

L'art. 53, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 regola gli incarichi retribuiti per i dipendenti pubblici, stabilendo chi è soggetto a queste norme e chi ne è escluso.

La regola generale è che i commi successivi (dal 7 al 13) si applicano a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, salvo alcune eccezioni. Sono esclusi, ad esempio, i lavoratori dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con



COORDINAMENTO TERRITORIALE BARI BAT

prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, i docenti universitari con incarichi a tempo definito e altre categorie di dipendenti che, in base a norme speciali, possono svolgere attività libero-professionali. Queste eccezioni riconoscono la particolarità del loro ruolo, che consente maggiore flessibilità rispetto alle regole ordinarie.

Un punto fondamentale è che qualsiasi atto o provvedimento adottato da un'amministrazione in contrasto con queste disposizioni è considerato nullo. Questo rafforza il principio che le regole sugli incarichi non possono essere aggirate, tutelando la trasparenza e la legalità.

La norma, inoltre, chiarisce cosa si intende per "incarichi retribuiti". Si tratta di attività che non rientrano nei compiti istituzionali del dipendente e per le quali è previsto un compenso, anche se svolte in modo occasionale. Restano però escluse alcune categorie di compensi e attività, che saranno specificate nel paragrafo successivo.

In sostanza, questa disposizione definisce un quadro chiaro e rigoroso per gli incarichi dei dipendenti pubblici, con l'obiettivo di prevenire conflitti di interesse e garantire che l'amministrazione operi sempre in modo imparziale ed efficace, pur prevedendo delle eccezioni per determinate situazioni.

2. Incarichi e prestazioni escluse dalla disciplina sull'incompatibilità

L'art. 53, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, come accennato, stabilisce che dall'applicazione della norma sono esclusi i compensi e le prestazioni derivanti:

- a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- c) dalla partecipazione a convegni e seminari;
- d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
- e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
- f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita.
- f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.
- f-ter) dalle prestazioni di lavoro sportivo, fino di 5.000 euro annui, per le quali è sufficiente la comunicazione preventiva.

Le prestazioni di cui sopra sono soggette solo alla comunicazione preventiva all'amministrazione di appartenenza.

3. Procedimento di autorizzazione dell'incarico

L'art. 53, comma 10, del D.Lgs. 165/2001 regola le modalità e i termini per la richiesta e il rilascio dell'autorizzazione necessaria affinché i dipendenti pubblici possano accettare incarichi retribuiti, sia da soggetti pubblici che privati.

In merito alla richiesta di autorizzazione, la norma prevede che l'autorizzazione debba essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente:

- Dai soggetti pubblici o privati che intendono conferire l'incarico al dipendente pubblico.
- Dal dipendente interessato, qualora preferisca agire in prima persona.

Questa doppia possibilità garantisce flessibilità nella procedura, pur mantenendo il controllo dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.

L'amministrazione di appartenenza del dipendente è obbligata a pronunciarsi sulla richiesta entro 30 giorni dalla sua ricezione. Questo termine rappresenta un limite temporale chiaro per evitare ritardi e garantire celerità nella procedura.

Quando il dipendente pubblico presta servizio presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, il rilascio dell'autorizzazione è subordinato a un'intesa tra le due amministrazioni. In questo caso:

- L'amministrazione di appartenenza ha 45 giorni per esprimersi.
- Se l'amministrazione presso cui il dipendente presta servizio non risponde entro 10 giorni dalla richiesta dell'intesa, l'amministrazione di appartenenza può decidere autonomamente, superando la mancata pronuncia.

In tema di effetti del silenzio amministrativo, la norma distingue due ipotesi per il caso in cui l'amministrazione non si pronunci nei termini:

1. Incarichi da amministrazioni pubbliche: L'autorizzazione si considera automaticamente accordata (silenzio-assenso).
2. Incarichi da soggetti privati: L'autorizzazione si considera automaticamente negata (silenzio-diniego).

Questa distinzione riflette una maggiore prudenza nel rapporto con soggetti privati, per evitare che incarichi esterni compromettano l'imparzialità o la trasparenza del dipendente.



COORDINAMENTO TERRITORIALE BARI BAT

La norma bilancia la necessità di controllo sugli incarichi esterni con il diritto del dipendente pubblico a svolgere tali attività, se compatibili con il suo ruolo istituzionale. Il sistema di autorizzazione garantisce che siano prevenute situazioni di conflitto di interesse o incompatibilità e che venga tutelata la funzionalità e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

In sintesi, la disposizione definisce un procedimento chiaro, con tempi certi e regole ben delineate, per assicurare trasparenza, efficienza e il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità.

4. Sanzioni per violazioni e responsabilità amministrativa

In primo luogo, va detto che l'art. 53, comma 9, del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza aver prima ottenuto l'autorizzazione dall'amministrazione di appartenenza del dipendente. Questo meccanismo garantisce un controllo preventivo, volto a verificare che l'incarico non crei situazioni di conflitto di interessi, nemmeno potenziali, che possano compromettere l'imparzialità e la trasparenza del dipendente nello svolgimento delle sue funzioni pubbliche. La norma tutela quindi il buon andamento dell'amministrazione e la fiducia dei cittadini nell'integrità del settore pubblico.

L'art. 53, comma 7, del D.Lgs. 165/2001 regola gli incarichi retribuiti dei dipendenti pubblici, introducendo un sistema di controllo e vincoli finalizzato a garantire la trasparenza, l'imparzialità e l'assenza di conflitti di interesse nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

La norma stabilisce che i dipendenti pubblici non possono accettare incarichi retribuiti se non sono stati conferiti o preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Questo obbligo è fondamentale per assicurare che ogni incarico esterno non interferisca con il ruolo istituzionale del dipendente e che sia compatibile con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione pubblica (art. 97 della Costituzione).

Prima di autorizzare un incarico, l'amministrazione ha il dovere di verificare che non vi siano situazioni di conflitto di interesse, nemmeno potenziali. Questo controllo è essenziale per evitare che l'incarico possa compromettere l'indipendenza, la neutralità o la correttezza del dipendente pubblico nel proprio lavoro.

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"* e, inoltre, come prevede l'articolo 53, comma 7-bis del TUIP *"l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti"*.

Sempre in tema di sanzioni, l'art. 53, comma 8, del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza del dipendente. Questo requisito garantisce il controllo sulla compatibilità dell'incarico con le funzioni pubbliche svolte e previene conflitti di interesse.

Se un incarico viene conferito senza la necessaria autorizzazione, l'atto è considerato nullo, quindi privo di qualsiasi validità giuridica. Inoltre, il funzionario responsabile del procedimento nella pubblica amministrazione che ha conferito l'incarico incorre in un'infrazione disciplinare. Per quanto riguarda il compenso eventualmente previsto per l'incarico, questo deve essere trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente. Tale importo viene destinato all'incremento del fondo di produttività o a fondi equivalenti, evitando così che l'irregolarità produca vantaggi economici per il dipendente o l'amministrazione conferente.

Questa disposizione protegge il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e rafforza il coordinamento tra le amministrazioni, assicurando che gli incarichi retribuiti siano compatibili con il ruolo del dipendente e gestiti in modo trasparente.

Infine, l'articolo 53, comma 11, del TUIP, prevede un obbligo in capo ai soggetti pubblici e privati che hanno conferito l'incarico al dipendente di un'altra amministrazione, ovvero tali soggetti devono comunicare all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici, entro il termine di 15 giorni dall'erogazione del compenso.

Inoltre, l'articolo 53, comma 12, del TUIP, dispone che *"le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto"*.

Allo stesso modo, l'articolo 53, comma 13, del TUIP, prevede che *"le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11"*.



COORDINAMENTO TERRITORIALE BARI BAT

Infine, va segnalata anche la c.d. norma *pantouflage*, contenuta nell'articolo 53, comma 16-ter, del TUPI, che dispone che i dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali non possono, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, svolgere attività lavorativa o professionale presso soggetti privati destinatari di tali poteri. I contratti e incarichi conferiti in violazione di questa disposizione sono nulli, e i soggetti privati responsabili non possono contrattare con le pubbliche amministrazioni per tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi percepiti.

5. Conclusioni

L'articolo 53 del d.lgs. 165/2001 rappresenta un baluardo normativo per la tutela dell'imparzialità, della trasparenza e dell'efficienza nella pubblica amministrazione italiana. La disciplina sulle incompatibilità e sul cumulo degli incarichi è progettata per garantire che i dipendenti pubblici operino nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento, libero da influenze esterne o potenziali conflitti di interesse. Ogni disposizione, dalla necessità di autorizzazione preventiva per incarichi retribuiti alla gestione dei fondi derivanti da eventuali violazioni, mira a preservare la neutralità e l'integrità dell'azione amministrativa.

Le regole introdotte non si limitano a impedire comportamenti impropri, ma offrono un quadro chiaro e dettagliato che bilancia le esigenze dell'amministrazione con i diritti dei dipendenti pubblici. La previsione di meccanismi come il silenzio-assenso per incarichi tra amministrazioni pubbliche o il silenzio-diniego per incarichi con soggetti privati riflette la volontà del legislatore di prevenire abusi e garantire trasparenza.

Le sanzioni disciplinari, la responsabilità erariale e la nullità degli incarichi conferiti in violazione della norma rappresentano strumenti forti di deterrenza, ma anche di giustizia, finalizzati a ristabilire l'equilibrio laddove vengano compiute irregolarità. La norma *pantouflage*, che vieta ai dipendenti pubblici di lavorare per soggetti privati con cui hanno avuto rapporti negoziali o autoritativi, completa un sistema normativo che mira a eliminare ogni possibile dubbio sulla terzietà e imparzialità del pubblico impiego.

In un contesto in cui il rapporto tra pubblica amministrazione, cittadini e soggetti privati è sempre più complesso, l'articolo 53 funge da faro per orientare comportamenti e decisioni verso la legalità, l'efficienza e l'interesse pubblico. L'integrità dell'apparato pubblico è infatti la base su cui costruire la fiducia dei cittadini nello Stato, elemento imprescindibile per una democrazia che aspira a essere equa e giusta.

Il Coordinatore Territoriale

Michele GIULIANO