

A tutti gli  
Ordini Regionali dei Geologi

**LORO SEDI**

Roma, 10 luglio 2006  
Rif. P/CR.c/3482

**CIRCOLARE n° 248**

**OGGETTO: Parere circa lo svolgimento di attività libero professionale da parte degli iscritti all'Elenco Speciale.**

Si trasmette per opportuna conoscenza il seguente parere, sollecitato recentemente da richieste formulate da alcuni Ordini Regionali e da professionisti.

In riferimento alla richiesta di parere inoltrata da codesto Ordine con riguardo allo svolgimento di attività libero professionale da parte degli iscritti all'Elenco Speciale, si formulano le seguenti considerazioni.

Per esaminare compiutamente la problematica e fornire ogni utile riferimento normativo occorre in primis considerare le norme generali del codice civile, poi quelle specifiche che concernono la professione di geologo ed infine quelle che regolano il pubblico impiego, l'attività dei professori universitari ordinari e l'attività dei docenti nelle scuole pubbliche medie e superiori.

L'**art. 2229 c.c.** statuisce che *“la legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi. L'accertamento dei requisiti per l'iscrizione negli albi o negli elenchi, la tenuta dei medesimi, il potere disciplinare sugli iscritti sono demandati alle associazioni professionali, sotto la vigilanza dello Stato, salvo che la legge disponga diversamente”*. Da tale disposizione normativa si ricava che deve essere la legge a stabilire obblighi e requisiti di iscrizione ad albi, mentre agli Ordini e Collegi spetta l'attività di accertamento dei requisiti.

L'esercizio della professione di geologo rientra nel novero delle c.d. *“attività protette”*, cioè delle professioni per il cui espletamento è richiesta l'appartenenza all'Ordine professionale. La *“protezione”* viene realizzata attraverso l'interdizione dell'esercizio della professione per chiunque non sia iscritto all'apposito albo. **L'iscrizione all'albo è quindi requisito che legittima lo svolgimento della professione.** Accanto all'albo professionale la legge prevede la tenuta di **un**

**elenco speciale** per determinati gruppi di professionisti della stessa categoria **che non hanno però facoltà di esercitare la professione.**

La **legge 3.02.1963, n° 112**, recante “*Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo*” all’**art. 2, comma 2**, dispone che “*l’iscrizione all’albo non è consentita a pubblici impiegati ai quali sia vietato, dagli ordinamenti dell’Amministrazione da cui dipendono, l’esercizio della libera professione. Essi sono, a loro richiesta, iscritti in un elenco speciale*”. Conseguentemente la vidimazione delle parcelle è riservata alle attività svolte dagli iscritti all’albo professionale ai sensi dell’**art. 1 del D.M. 18.11.1971**.

Come visto, l’**art. 2, comma 2**, della **legge 112/1963** non detta un divieto assoluto per i geologi pubblici dipendenti di iscrizione all’albo, ma anzi ne prevede la possibilità per quelli tra essi ai quali l’Amministrazione di appartenenza non vieti l’esercizio della libera professione. Ne consegue che la legittimità dell’iscrizione all’albo professionale da parte di un pubblico dipendente è dettata dall’ordinamento dell’ente di appartenenza e non dalla disciplina generale degli impiegati civili dello Stato (**D.P.R. 10.01.1957, n° 3**).

Esplicita conferma di tale principio si rinviene nell’**art. 1 del D.P.R. 18.11.1965, n° 1403**, recante “*Regolamento di esecuzione della legge 112/1963*” che stabilisce le modalità di iscrizione all’albo, prevedendo al **comma 2** che “*i pubblici impiegati ai quali sia consentito l’esercizio della libera professione debbono produrre, a corredo della domanda, una certificazione dell’Amministrazione da cui dipendono, attestante ... la compatibilità della libera professione con la posizione di impiego*”.

Il regime delle incompatibilità dei dipendenti pubblici è stato modificato con l’introduzione nel settore del pubblico impiego del rapporto di lavoro a tempo parziale di cui all’**art. 7 della legge 29.12.1988, n° 554**, cui è seguita la disciplina attuativa con atti di normazione secondaria (**D.P.C.M. 17.03.1989, n° 117**).

L’**art. 6, comma 2, del D.P.C.M. 117/1989** ha consentito al pubblico dipendente lo svolgimento di altre attività lavorative, previa motivata autorizzazione dell’Amministrazione o dell’Ente di appartenenza e sotto la condizione che dette attività non arrechino pregiudizio alle esigenze di servizio e non siano incompatibili con le attività di istituto della stessa Amministrazione o dell’Ente.

L’**art. 58, comma 1 del D. Lgs. 3.02.1993, n° 29** ha consentito alle Pubbliche Amministrazioni di avvalersi degli strumenti contrattuali flessibili e segnatamente del regime di lavoro part-time. Il citato art. 58 rinvia, quanto al regime attuativo, alla precedente normativa di cui all’art. 6, comma 2, D.P.C.M. 17.03.1989, n° 117, quindi, in sostanza, ribadisce la precedente incompatibilità anche per i dipendenti a tempo parziale.

In materia risultano di fondamentale rilievo i **commi 56 e 56-bis dell’art. 1 della legge 23.12.1996, n° 662**. Il comma 56 statuisce che “*le disposizioni di cui all’art. 58, comma 1, del D. Lgs. 29/1993 e s.m.i., nonché le disposizioni di legge o di regolamento 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 50% di quella a tempo pieno*”.

Il comma 56-bis (**introdotto dall'art. 6 del D.L. 28.03.1997, n° 79, convertito con legge 28.05.1997, n° 140**) statuisce che *“sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56. Restano ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle Amministrazioni Pubbliche; gli stessi dipendenti non possono svolgere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una Pubblica Amministrazione”*. La norma ha abrogato, dunque, le disposizioni che vietavano ai pubblici dipendenti part-time l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di altre prestazioni di lavoro; inoltre ha previsto che ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale non possano comunque essere conferiti incarichi professionali dalle Amministrazioni Pubbliche, oltre che l'impossibilità di esercitare il patrocinio in controversie in cui sia parte la Pubblica Amministrazione.

L'opzione per il part-time rappresenta una adesione dell'ordinamento interno agli accordi internazionali che vincolano l'Italia a livello comunitario ed in particolare alla **Direttiva n° 97/81/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 15.12.1997**.

Il successivo **comma 58-bis dell'art. 1 della citata legge 662/1996** riserva alle Amministrazioni Pubbliche la potestà di indicare, con decreto ministeriale emanato di concerto con il Ministro per la Funzione Pubblica, le attività comunque non consentite in ragione dell'interferenza con i compiti istituzionali.

Il divieto, per i dipendenti della Pubblica Amministrazione a tempo pieno o a tempo parziale superiore al 50% del tempo pieno, di svolgere qualsiasi altra attività di lavoro subordinato o autonomo viene ribadito dal **comma 60 del citato art. 1 legge 662/1996**.

Tale disposizione, tuttavia, fa salva l'ipotesi in cui il dipendente pubblico, ove previsto dalla legge o da altra fonte normativa, sia stato autorizzato dall'Amministrazione di appartenenza a svolgere quella determinata prestazione.

Il regime delle autorizzazioni del dipendente pubblico ai fini dell'assunzione di incarichi retribuiti - prima disciplinato **dall'art. 58, comma 5, del D. Lgs. n° 29/1993 e successivamente dall'art. 26 del D. Lgs. 80/1998 e dell'art. 16 del D. Lgs. 387/1998** - è statuito **dall'art. 53 del D. Lgs. 30.03.2001, n° 165**. Tale norma dispone che l'autorizzazione venga rilasciata secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto delle specifica professionalità del dipendente in modo da escludere casi di incompatibilità sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della Pubblica Amministrazione. In linea generale, le Amministrazioni ed i soggetti privati non possono affidare incarichi ai dipendenti senza la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza, pena la nullità di diritto del mandato professionale. L'autorizzazione deve essere richiesta dall'Amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati che intendono conferire dell'incarico, ma può anche essere richiesta dal dipendente interessato. L'Amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta entro trenta giorni dalla ricezione. Per il personale che presta comunque servizio presso Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due Amministrazioni. In tale caso il termine per provvedere è per

l'Amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa, se l'Amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio, non si pronuncia entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'Amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da parte di Amministrazioni Pubbliche, si intende concessa; mentre si considera definitivamente negata se il mandato deve essere conferito da un soggetto privato (**comma 10, art. 53, D. Lgs. 165/2001**).

Infine si deve citare per completezza come, nell'ambito dei lavori pubblici, sussista il disposto di cui all'**art. 18, comma 2-ter, della legge 109/1994** - introdotto dall'**art. 9, comma 30, della legge 415/1998** - ove si esclude che i pubblici dipendenti possano espletare, nell'ambito territoriale del proprio ufficio, incarichi professionali per conto delle Amministrazioni di appartenenza.

Da quanto sopra deriva che, con l'introduzione della norma di cui all'**art. 1, comma 56, legge 662/96**, il legislatore ha inteso ampliare la casistica delle attività che, se non pregiudizievoli per gli scopi della P.A., sono astrattamente compatibili con il rapporto di pubblico impiego, fissando peraltro limiti oltre i quali vi è un ritorno al principio dell'incompatibilità assoluta tra pubblico e impiego e attività professionale. Deve aggiungersi come la norma stabilisca un limite esplicito all'attività professionale dei pubblici dipendenti che siano anche iscritti ad un albo professionale (a mente del comma 56-bis è fatto espresso divieto alle Amministrazioni Pubbliche di conferire incarichi ai dipendenti pubblici iscritti in albi professionali e che esercitino attività professionale). Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interessi (**art. 1, comma 58, legge 662/1997**), il divieto per le Amministrazioni Pubbliche di conferire incarichi a professionisti legati ad altri enti pubblici di un rapporto di lavoro subordinato (seppure part-time) appare pienamente giustificato alla luce dei principi di trasparenza e buon andamento tipici delle attività della P.A.

Per concludere, sul punto, mentre la norma di cui all'**art. 1, comma 56-bis, legge 662/1996** non elimina per i dipendenti della P.A. a tempo pieno il divieto generale di esercitare attività libero-professionali in costanza di rapporto di lavoro con l'Ente, per gli impiegati legati alla Pubblica Amministrazione da rapporti di lavoro a tempo parziale (seppure con i previsti limiti di legge e salvo i casi di conclamata incompatibilità) trovano piena applicazione le norme degli ordinamenti professionali (come, ad esempio, l'**art. 2, legge 112/1963**) che assoggettano alla disciplina dell'Ordine i pubblici impiegati ai quali sia invece consentita espressamente l'iscrizione all'albo e l'esercizio della professione. Anche in quest'ultimo caso, però, la compatibilità dell'attività professionale con il rapporto di impiego pubblico non è automatica, ma deve essere valutata in concreto dall'Ente datore di lavoro che, in presenza di interferenze con i compiti istituzionali, non consentirà l'esercizio della professione neppure ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno.

**Da quanto sopra ne consegue che i pubblici dipendenti a tempo pieno possono essere iscritti solo all'elenco speciale essendo loro vietata la libera professione e, se iscritti all'albo ordinario, dovranno essere cancellati dal medesimo per essere inseriti nell'elenco.**

Per quel che concerne la specifica categoria dei docenti universitari che abbiano optato per il regime a tempo pieno ai sensi dell'**art. 11 del D.P.R. 11.07.1980 n° 382** - come integrato

dagli **artt. 3 e 4 della legge 18.03.1989, n° 118** e dall'**art. 3 legge 9.12.1985, n° 705** - si rileva che debbano essere inclusi nell'elenco speciale e pertanto non possano essere iscritti all'albo. Infatti il regime a tempo pieno è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito, nonché con l'esercizio del commercio e dell'industria. Sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, enti pubblici, degli enti di ricerca e organismi a prevalente partecipazione statale (**art. 11, lettera A, quinto comma, D.P.R. 382/1980**), nonché le attività svolte per conto di Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale, purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali (**art. 3, legge 118/1989**). L'iscrizione dei docenti a tempo pieno nell'elenco speciale assolve dunque, oltre che a un doveroso atto di riconoscimento di professionalità, unicamente alla funzione di consentire al docente l'espletamento di quelle attività, previste come compatibili dal citato art. 11, ma che non possono configurare attività professionale in senso pieno, e comunque non possono mai assumere carattere di prevalenza sull'attività accademica. Del resto per le attività consentite ai docenti in regime di tempo pieno subentra l'ulteriore problema di determinazione del compenso e di vidimazione della parcella. Tale problema può risolversi predeterminando i compensi con l'Ente committente o, in caso di contrasti, richiamando gli **artt. 2225 e 2233 c.c.**, non essendo possibile la vidimazione delle parcelle da parte dell'Ordine, atteso il disposto di cui all'**art. 1 del D.M. 18.11.1971**.

Per fornire un quadro normativo completo rispetto all'attività professionale di pubblici dipendenti si ritiene utile evidenziare la specifica posizione dei docenti-dipendenti pubblici. La normativa riguardante i docenti-dipendenti pubblici presenta, infatti, peculiari e consolidati profili legislativi costituiti dall'**art. 92, comma 6, D.P.R. 31 maggio 1974, n° 417** e dall'**art. 508, comma 15, D. Lgs. 16 aprile 1994, n° 297**, nonché dall'**art. 48 della legge 17 maggio 1999, n° 144**.

Tali leggi hanno disposto e dispongono che per i **docenti-dipendenti pubblici**, ivi compreso il personale docente di enti locali, **non sussiste un divieto di esercizio dell'attività professionale per incompatibilità di principio**, bensì soltanto un'eventuale diniego di autorizzazione per **incompatibilità concreta, vale a dire per inconciliabilità tra i doveri derivanti dal rapporto di docenza e gli obblighi assunti con il rapporto professionale**. La ratio di tali speciali disposizioni derogative del divieto generale per il pubblico impiego di esercitare la libera professione - divieto già vigente all'epoca dell'emanazione delle norme sullo status dei docenti pubblici - consiste *"nell'influenza positiva che da tale esercizio può derivare all'attività didattica, atteso che l'attività professionale può arricchire le specifiche conoscenze del docente fino quasi a costituire per quest'ultimo una forma di aggiornamento permanente"* (Consiglio di Stato, Sez. VI<sup>a</sup>, sentenza n° 645 del 30.04.1994). Tale interpretazione trova speculare conferma nel permanere del divieto in capo al personale non docente (Presidi e Direttori didattici, ad esempio). Infatti *"il personale non docente è titolare di funzioni diverse da quelle proprie del personale docente e tali da giustificare, sul piano logico, il maggiore rigore con cui, nella vigente legislazione scolastica, è disciplinata la materia delle incompatibilità"* (Consiglio di Stato, Sez. VI<sup>a</sup>, sentenza n° 297 del 21.05.1984). Il personale docente è sottoposto, dunque, al solo vincolo dell'autorizzazione all'esercizio della libera professione da parte del capo dell'istituto e, quindi, alla sussistenza di determinate condizioni di fatto (non coincidenza degli orari in cui svolgere la libera professione con l'orario di servizio; difetto di pregiudizio complessivo per l'attività di insegnamento; etc). In tale ambito rientra **l'unico limite che subisce l'attività professionale del docente** - ovviamente ove

conciliabile con i doveri della funzione - **consistente nell'eventuale conflitto di interesse tra docente stesso e pubblica amministrazione in relazione, però, agli specifici interessi dedotti nel rapporto professionale.**

Anche a seguito dell'emanazione del **D. Lgs. 30.03.2001, n° 165**, nel disciplinare i casi di "incompatibilità, di cumulo di impieghi e di conferimento di incarichi" (**art. 53**), si sono tenute ferme le disposizioni speciali relative allo svolgimento di attività libero-professionali per alcune categorie di dipendenti pubblici (personale amministrativo, artistico e tecnico degli enti lirici; personale medico; docenti di conservatori di musica e delle accademie delle belle arti; etc.) **e, in particolare, si è fatto espresso riferimento all'art. 508 del D. Lgs. 16.04.1994, n° 297 e, quindi, al personale docente.**

Pertanto il divieto di conferimento di incarichi professionali da parte di Amministrazioni Pubbliche a dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano attività professionale, introdotto **dall'art. 6, D.L. 28.03.1997, n° 79, deve considerarsi applicabile esclusivamente a dipendenti pubblici in quanto abbiano scelto il rapporto di lavoro a tempo parziale in base alla legge 23.12.1996, n° 662.**

\*\*\*\* \*  
\*\*\*\* \*  
\*\*\*\* \*  
\*\*\*\* \*

In conclusione:

- a. solo gli iscritti all'albo possono svolgere attività libero-professionale;
- b. possono essere iscritti all'albo liberi professionisti; dipendenti pubblici a tempo parziale con orario non superiore alla metà di quello ordinario; pubblici docenti di scuole medie e medie superiori; professori universitari a tempo definito (ovvero parziale); dipendenti pubblici a tempo pieno autorizzati all'espletamento di attività professionale;
- c. possono, **a richiesta**, essere iscritti all'elenco speciale di cui all'**art. 4 della legge 112/1963** coloro i quali, in possesso dei requisiti di cui all'**art. 5** della medesima legge, svolgono l'attività di pubblici dipendenti a tempo pieno e di professori universitari a tempo pieno.

IL PRESIDENTE  
Pietro Antonio De Paola

