



Presidente

Omissis

Fasc. ANAC n. 404/2025

Oggetto: Università di *omissis*– Richiesta di parere sulla compatibilità della titolarità di un assegno di ricerca con la carica elettiva di Sindaca (Rif. nota prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - *Riscontro*.

In riferimento alla questione posta con la nota in oggetto, concernente la compatibilità della titolarità di un assegno di ricerca presso il Dipartimento di *omissis* dell'Università di *omissis* con la carica elettiva di Sindaca del Comune di *omissis* già ricoperta dalla assegnista (*omissis*), si rappresenta quanto segue.

1. Ipotesi di inconferibilità e incompatibilità disciplina dal d.lgs. 39/2013 – non sussistenti

In via preliminare, la verifica della citata compatibilità dovrà essere valutata in relazione alle ipotesi di inconferibilità e incompatibilità previste dal d.lgs. 39/2013, sulle quali l'Autorità ha una competenza specifica. Dalla lettura del corpo del citato decreto, la qualifica di "componente di organi di indirizzo politico" definito all'art 1, comma 2, lettera f) quale soggetto "che partecipa, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali...il Sindaco", assume valore, in talune specifiche ipotesi, solo come incarico che, se svolto in "provenienza" (e cioè in un certo periodo precedente o in costanza), preclude l'accesso (inconferibilità) o il contestuale svolgimento (incompatibilità) di alcuni degli incarichi amministrativi e dirigenziali. Infatti, il precipuo scopo del d.lgs. n. 39/2013 è la tutela dell'indipendenza delle cariche amministrative da indebite influenze provenienti dalla politica o da interessi privatistici.

Le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità disciplinate nel decreto 39 in capo alla figura del Sindaco non trovano però applicazione nel caso concreto, in quanto attengono esclusivamente ad incarichi amministrativi di vertice e/o dirigenziali in destinazione, mentre nel caso prospettato viene in rilievo la titolarità di un assegno di ricerca inquadrabile quale contratto di collaborazione per lo svolgimento di attività di ricerca (contratto di ricerca ex art. 22, l. 240/2010).

Sulla base delle predette considerazioni, il conferimento alla *omissis* dell'assegno di ricerca presso il Dipartimento di *omissis* dell'Università di *omissis* appare conforme al d.lgs. n. 39/2013.

2. Ipotesi di incompatibilità e conflitti d'interessi previsti dal TUEL

L'Autorità ha rilevato che anche nel caso in cui il conferimento di un incarico o carica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 è possibile che il cumulo di incarichi possa dar luogo a un conflitto di interessi.

Tale condizione si realizza, in generale per i dipendenti pubblici, nel caso in cui l'interesse pubblico sia (o possa essere) deviato per favorire il soddisfacimento di interessi privati, di cui sia portatore direttamente o indirettamente il pubblico funzionario. La nozione di conflitto presenta un'accezione ampia, dovendosi attribuire rilievo "a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale". In tal senso, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere astrattamente compromessi per effetto non solo delle situazioni descritte dagli artt. 7 e 14 d.P.R. n. 62 del 2013 (nonché art 6.bis della legge 241/90), ma anche di quelle che, sebbene non esplicitate dalla legge, risultino in concreto altrettanto idonee e sintetizzate nell'espressione "gravi ragioni di convenienza" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. del 20 luglio 2022 n. 6389).



Occorre rilevare che l'applicazione delle disposizioni richiamate, troveranno sicuramente applicazione con riguardo al titolare di assegni di ricerca, tenuto conto che l'art. 2 del Codice di comportamento di Ateneo include espressamente anche gli assegnisti di ricerca tra i soggetti tenuti all'applicazione del codice.

Diverso il discorso per i componenti degli organi d'indirizzo politico (sindaco), per i quali invece il conflitto d'interesse è specificamente disciplinato dall'art. 78, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, che potrebbe astrattamente venire in rilievo nel caso in esame.

La norma dispone infatti che *"Gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado"*.

Il legislatore, dunque, anche in questo caso ha indicato quale misura obbligatoria con funzione preventiva l'astensione dalla partecipazione alla decisione dell'amministratore pubblico, salvo il caso in cui l'atto da adottare abbia carattere normativo o amministrativo generale tale da non consentire un riconoscimento immediato dell'interesse privato di cui quest'ultimo sia eventualmente titolare.

L'obbligo di astensione di cui al comma 2 dell'art. 78 del T.U.E.L. mira, pertanto, a prevenire il conflitto d'interessi ed è finalizzato a salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità dell'attività dell'ente locale, che ricorre ogniqualvolta vi sia una correlazione immediata e diretta tra la situazione personale del titolare della carica pubblica e l'oggetto specifico della deliberazione (intesa come attività volitiva a rilevanza esterna). A ciò si aggiunga che il comma 5 del citato TUEL prevede che *"al sindaco ed al presidente della provincia, nonché agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali è vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni e province"*.

Occorre poi richiamare l'articolo 63 del TUEL, la cui rubrica reca genericamente "Incompatibilità", elenca una serie di ipotesi in cui potrebbe essere coinvolto un candidato alla carica di sindaco, presidente provinciale, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale che fosse in rapporti tali con l'ente tali da configurare una sorta di conflitto di interesse sia per la professione svolta, per una divergente valutazione degli interessi in gioco, ovvero perché un cumulo di cariche potrebbe metterlo nella condizione di non esercitare il mandato nel modo migliore. Il comma 7 poi estende a colui che, nel corso del mandato, viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità prevista nei precedenti articoli.

In particolare, l'incompatibilità esprime il conflitto tra due situazioni in relazione alle quali l'interessato deve optare per una sola di esse. Tra dette ipotesi non figura l'essere titolare di assegni di ricerca.

Se le ipotesi di incompatibilità previste dall'art. 63 del TUEL già citato sono volte a prevenire le situazioni di conflitto di interessi in capo ai titolari di cariche elettive attraverso l'individuazione di posizioni o di situazioni che tipicamente possono dar luogo a tale conseguenza, l'art. 78 contiene la clausola generale in base alla quale per tutti gli amministratori locali vi è sempre l'obbligo di astensione qualora vengano a trovarsi in posizione di conflitto, in quanto portatori di interessi personali, diretti o indiretti, in contrasto potenziale con quello pubblico. Pertanto, anche quando non risultino integrati tutti i presupposti di cui all'art. 63 che danno luogo ad incompatibilità, potrebbero, comunque, sussistere gli estremi del conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione dell'interessato.

Si precisa al riguardo che la verifica in ordine all'accertamento delle cause di incompatibilità o delle situazioni di conflitto di interesse degli amministratori locali, nell'esercizio delle proprie funzioni, previste nel Testo Unico degli Enti Locali di cui al d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) spetta al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, in quanto competente ad esprimere pareri sull'argomento. Al riguardo, l'Autorità ha inviato al Governo e al Parlamento l'Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015, al quale integralmente si rinvia.



3. *Incompatibilità e divieto di cumulo previsti dalla legge 240/2010 e dall'art 8 del Regolamento di Ateneo*

Come già illustrato dal *omissis* del *omissis* e dall'ufficio legale di Ateneo, la legge 240/2010 contempla diverse ipotesi di incompatibilità e divieti di cumuli (cfr. art 22, commi 7 e 8), tra le quali non rientra quella dello svolgimento del mandato elettivo, ma solamente l'ipotesi del lavoro subordinato alle dipendenze presso una amministrazione pubblica con conseguente collocamento in aspettativa senza assegni.

Anche il regolamento delle procedure per il conferimento di assegni di studio per la collaborazione ad attività di ricerca di Ateneo, di cui al D.R. n. *omissis* del *omissis*, disciplina ipotesi di incompatibilità che non trovano applicazione nel caso di specie. L'art. 8, in particolare, dispone che:

- comma 2: *Il personale di ruolo presso amministrazioni pubbliche può essere titolare di assegno di ricerca purché collocato in aspettativa senza assegni per il corrispondente periodo di godimento del beneficio”.*
- comma 6: *“La titolarità dell'assegno non è compatibile con la partecipazione a corsi di laurea... e comporta il collocamento in aspettativa senza assegni per il dipendente in servizio presso amministrazioni pubbliche”;*
- comma 3: *“Per tutta la durata del contratto, il Rettore può autorizzare l'esercizio di attività libero professionali ed occasionali, nonché di lavoro dipendente, purché queste ultime non siano svolte nell'ambito di un rapporto a tempo indeterminato, previo parere del Consiglio della struttura, con il consenso del tutor, in ordine alla compatibilità di dette attività con gli incarichi svolti in qualità di titolare dell'assegno di ricerca.*

L'analisi del testo regolamentale evidenzia la mancata previsione di titolari di cariche elettive, nel disciplinare le ipotesi di incompatibilità, divieti di cumuli e aspettative per gli assegnisti.

Ciò conduce pertanto a ritenere che sia a livello di normativa primaria che a livello regolamentare non è presente alcuna norma che espressamente disponga il divieto per un soggetto di essere titolare di un assegno di ricerca e al contempo Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, fatto salvo naturalmente il rispetto della disciplina generale sul conflitto di interessi.

Alla luce di quanto sopraesposto:

- nel caso concreto non sussistono ipotesi di inconferibilità/incompatibilità disciplinate dal d.lgs. 39/2013;
- tuttavia, anche nel caso in cui il conferimento di un incarico o carica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 è possibile che il cumulo di incarichi possa dar luogo a un conflitto di interessi;
- le situazioni di conflitto di interesse degli amministratori locali, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono disciplinate dall' art. 78 del n. 267/2000 (TUEL) che contiene la clausola generale in base alla quale per tutti gli amministratori locali vi è sempre l'obbligo di astensione qualora vengano a trovarsi in posizione di conflitto, in quanto portatori di interessi personali, diretti o indiretti, in contrasto potenziale con quello pubblico. Si precisa infatti che anche quando non risultino integrati i presupposti di cui all'art. 63 recante le ipotesi di incompatibilità (tra le quali non figura l'essere titolare di assegni di ricerca), potrebbero, comunque, sussistere gli estremi del conflitto di interessi, il cui accertamento spetta al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno (cfr. Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015);
- a livello di normativa primaria (legge 240/2010) e regolamentare (D.R. n. *omissis* del *omissis*) alcuna norma dispone il divieto per un soggetto di essere titolare di un assegno di ricerca e al contempo Sindaco



di un Comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, fatto salvo naturalmente il rispetto della disciplina generale sul conflitto di interessi (il Codice di comportamento di Ateneo si applica anche agli assegnisti).

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 12 febbraio 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente