



GANDINO PAIRE
STUDIO DI AVVOCATI
ASSOCIAZIONE TRA AMMINISTRATIVISTI

TORINO (10128)
CORSO DUCA DEGLI ABRUZZI, 4
TEL. + 39.011. 192.13.240
FAX + 39.011.192.13.241

CUNEO (12100)
PIAZZA TANCREDI GALIMBERTI, 2

info@gpavvocati.it
www.gpavvocati.it

Torino, 19 novembre 2025

Spett.le

Comune di Chamois
Frazione Corgnolaz, 11,
11020 Chamois (AO)

Servizio di consulenza legale stragiudiziale a carattere generale in favore del Celva. Area 1.1.1. AdHOC. Parere legale Protocollo n. 36/2025 recante ad oggetto *“possibile conflitto d’interesse per un dipendente di una società partecipata interamente del comune che rivesta ruoli di Sindaco o Assessore nel Comune”*.

Formuliamo il seguente parere al fine di fornire una corretta e puntuale risposta al quesito posto, in relazione alla possibile configurabilità di un conflitto di interessi nell’ipotesi in cui un Sindaco (o Assessore comunale) sia al contempo dipendente della società *in house* partecipata dal medesimo Comune.

In disparte ogni valutazione sull’applicazione delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di cui al [d.lgs. n. 39/2013](#) e alla [legge regionale 9 febbraio 1995, n. 4](#) (“Disposizioni in materia di elezioni comunali”), ciò che si chiede è di valutare se il cumulo tra la carica di primo cittadino e un rapporto di lavoro subordinato (che non preveda in capo al dipendente poteri decisionali) presso una società *in house*, possa dar luogo a un conflitto di interessi.

Preliminarmente si ricorda che – come chiarito dall’ANAC e dalla giurisprudenza amministrativa – non esiste una disciplina organica e unitaria del conflitto di interessi, né un catalogo tassativo delle ipotesi tipiche. Nel tempo, tuttavia, il legislatore ha introdotto varie disposizioni volte a prevenire fenomeni riconducibili al conflitto di interessi (art. 6 *bis* della [legge 7 agosto 1990 n. 241](#), artt. 6, 7 e 14 del [DPR 16 aprile 2013 n. 62](#), [art. 51 c.p.c.](#), art. 42 [d.lgs. n. 50/2016](#), art. 53 co.7 e 16-ter del [d.lgs. n.165/2001](#), d.lgs. n. 39/2013).

Secondo la definizione generale elaborata dall'ANAC e dalla giurisprudenza, sussiste conflitto di interessi ogni qualvolta decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un pubblico funzionario che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati (di natura finanziaria, economica o derivante da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa) in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. La gestione del conflitto di interessi risponde ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Per dare attuazione a tali principi, le pubbliche amministrazioni sono **tenute a valutare caso per caso gli elementi di fatto delle situazioni concrete**, al fine di prevenire, vigilare e risolvere eventuali conflitti di interessi che coinvolgano i propri funzionari.

Il Sindaco in esame è dipendente, con qualifica di capo servizio del trasporto a fune, di una società *in house* interamente partecipata dal Comune in cui è stato eletto. Dalla documentazione esaminata (contratto individuale di lavoro, CCNL trasporto a fune e Contratto di lavoro integrativo regionale per gli addetti degli impianti di trasporto a fune¹), emerge che si tratta di **un ruolo meramente tecnico, privo di poteri decisionali, gestionali o di rappresentanza della società, e senza sistemi premianti legati a risultati economici**. Dallo Statuto societario e dal Regolamento (comunale) sul controllo analogo si evince che: (i) al Comune spetta il potere di indirizzo e di partecipazione alla programmazione delle attività societarie; (ii) **il Sindaco**, quale rappresentante legale dell'ente socio, partecipa (direttamente o tramite delegato) alle assemblee sociali, **esercita i diritti del socio secondo gli indirizzi di Consiglio o Giunta**, promuove o partecipa agli organi previsti da patti parasociali e nomina, ove previsto, amministratori e sindaci della società; (iii) **la Giunta Comunale interviene in ausilio e supporto del Sindaco, ogni qualvolta il Sindaco o l'Assessore delegato lo ritenga necessario, su ogni questione attinente i rapporti fra il comune e la Società** (in particolare: approva gli eventuali indirizzi strategici necessari per la partecipazione alle Assemblee ordinarie e straordinarie della Società; assegna le azioni di controllo contenute nel P.E.G. dell'Ente relative alla Società; predispone lo schema del Bilancio Consolidato

¹ Dove all'art. 13 si legge, con riferimento al "2° livello: Impiegati 2^a cat. A" che *"Appartengono a questo livello i lavoratori sia tecnici che amministrativi aventi mansioni di concetto che siano di rilievo e che richiedono competenza professionale con facoltà di iniziativa nei limiti dei propri compiti secondo le precise indicazioni dei superiori: Capo Servizio di impianti anche di tipologia diversa (...)"*.

per la relativa approvazione ad opera del Consiglio comunale); (iv) il **Consiglio Comunale**, oltre alle competenze individuate espressamente dalla legge e dallo Statuto, **esprime le proprie funzioni mediante l'approvazione di deliberazioni in materia di indirizzi, obiettivi, controllo sulla Società e di Bilancio Consolidato**. Ulteriore elemento di cui tenere conto nell'analisi concreta della fattispecie attiene all'attribuzione delle deleghe ai Lavori Pubblici ad altro Assessore, già approvata con apposita delibera consiliare.

Così descritto il quadro fattuale di riferimento, esso va esaminato alla luce del relativo assetto normativo e degli orientamenti interpretativi in materia di conflitto di interessi.

Anzitutto si precisa che diversamente dalle ipotesi di incompatibilità e ineleggibilità di cui si occupa (anche) il legislatore regionale, con la già citata legge 9 febbraio 1995 n. 4, per il conflitto di interessi degli amministratori locali la normativa di riferimento rimane quella nazionale ossia [l'art. 78² del TUEL](#), il quale contiene la clausola generale secondo cui 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.

In un recente [parere \(n. 3202/2024\)](#), relativo alla nomina ad Assessore comunale di un dipendente di una società *in house* del medesimo Comune, l'ANAC ha dapprima escluso

² Secondo cui:

1. Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.
2. Gli amministratori di cui all'art. 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.
3. I componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato.
4. Nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 2 sia stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Nelle more dell'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini è sospesa la validità delle relative disposizioni del piano urbanistico.
5. 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.
6. Gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti, se non per consenso espresso, a trasferimenti durante l'esercizio del mandato. La richiesta dei predetti lavoratori di avvicendamento al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorità. [Nell'assegnazione della sede per l'espletamento del servizio militare di leva o di sue forme sostitutive è riconosciuta agli amministratori locali la proprietà per la sede di espletamento del mandato amministrativo o per le sedi a questa più vicine. Il servizio sostitutivo di leva non può essere espletato nell'ente nel quale il soggetto è amministratore o in un ente dipendente o controllato dalla medesima amministrazione].

il sussistere di ipotesi di inconferibilità e/o **incompatibilità** disciplinate dal d.lgs. n. 39/2013 (invero, si è detto, non oggetto del quesito qui sottoposto), in quanto rivolte a cariche e incarichi dirigenziali e di vertice (Delibera n. 622/2016), e rinviato [all'Atto di segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015](#), trasmesso dall'Autorità al Governo e al Parlamento, per quanto concerne il tema del conflitto di interessi degli amministratori di enti locali. È stata quindi ribadita la necessità di una **valutazione concreta e non astratta del conflitto**, da effettuarsi a cura dell'Amministrazione, e la necessità al contempo di individuare le misure di prevenzione ritenute più efficaci, prime fra tutte l'obbligo di astensione da parte dell'amministratore in tutte le ipotesi in cui sorga un conflitto, anche solo potenziale. Inoltre, l'ANAC ha fornito una definizione del c.d. "conflitto di interessi strutturale", generalizzato e permanente, non sanabile con l'astensione, che tuttavia riguarda casi di conferimento di incarico nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati o in controllo pubblico (come si legge nelle [FAQ ANAC](#)). Nel caso di specie, non si tratta dell'assunzione di un incarico pubblico all'interno della società *in house* che potrebbe minare l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa in modo sistematico ma, piuttosto, dell'esistenza di un preesistente rapporto di lavoro (subordinato e tecnico) del soggetto eletto Sindaco all'interno della società *in house* che potrebbe semmai configurare un potenziale conflitto di interessi solo **in determinate e puntuali situazioni, in cui l'interesse del dipendente possa astrattamente interferire con le decisioni dell'ente socio**. Ciò considerato, escluso quindi il conflitto "strutturale", si ritiene che **l'obbligo di astensione** previsto dall'art. 78 TUEL costituisca **misura idonea e sufficiente a prevenire e neutralizzare eventuali conflitti**, preservando l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Tale rimedio risulta ancora più efficace alla luce del Regolamento sul controllo analogo (vedi *supra*), che prevede un ruolo significativo di supporto della Giunta e del Consiglio nelle decisioni attinenti ai rapporti con la società partecipata. Non solo. Si segnala che anche l'attribuzione delle deleghe ai Lavori Pubblici ad altro assessore riduce ulteriormente possibili interferenze e che il Regolamento comunale richiamato, all'art. 18, fa espressa menzione sia dell'incompatibilità che dell'inconferibilità quali limiti all'imparzialità, ma non considera il conflitto di interessi quale causa ostativa assoluta.

*

In conclusione, tenuto conto della natura tecnica e priva di poteri gestionali del “ruolo” svolto dal Sindaco nella società *in house*, nonché dell’assetto organizzativo del Comune, che assegna a Giunta e Consiglio funzioni strategiche in materia di società partecipate, nonché delle misure già adottate (deleghe assessorili) e della possibilità, *rectius* doverosità dell’astensione in ogni singolo caso in cui possa profilarsi un conflitto, si ritiene che non sussista una situazione di conflitto di interessi strutturale o insuperabile. Il Sindaco potrà/dovrà evitare ogni rischio di pregiudizio per l’imparzialità dell’ente mediante l’astensione dalle decisioni nelle quali si profili un interesse privato, anche solo potenziale. L’Ente potrà/dovrà dare atto, in sede di valutazione interna, di avere ponderato adeguatamente gli elementi concreti della fattispecie e delle misure idonee a neutralizzare eventuali rischi.

Le medesime considerazioni valgono – *a fortiori* – per l’ipotesi del dipendente della società *in house* nominato assessore comunale, il quale, al pari del Sindaco, potrà/dovrà astenersi nelle medesime situazioni.

*

A disposizione per qualsivoglia chiarimento, porgiamo i nostri più cordiali saluti.

avv. Andrea Gandino



avv. Alessandro Paire

