

Newsletter **4/2025**

In questa uscita

Deontologia e Ordinamento professionale

Valore probatorio delle dichiarazioni dell'esponente nel procedimento disciplinare presso gli Ordini professionali

Ratio e finalità della sospensione cautelare nel procedimento disciplinare degli iscritti ad albi

Privacy

Errore di omonimia e violazione del GDPR: Il Garante Privacy ammonisce un istituto scolastico

Omessa nomina del DPO: il Garante Privacy sanziona un Comune

Esposti e segnalazioni: la tutela della riservatezza non può ricomprendere il diritto all'anonimato

Anticorruzione e Trasparenza

Dati reddituali dei dirigenti pubblici: obbligo di comunicazione e obbligo di pubblicazione

Contratti finanziati con PNRR: regime di trasparenza

Contratti di ricerca e borse di ricerca: gli obblighi di trasparenza secondo ANAC

Incompatibilità e inconfiribilità incarichi

Il Sindaco di un Comune può essere titolare di un assegno di ricerca presso un'Università

Valore probatorio delle dichiarazioni dell'esponente nel procedimento disciplinare presso gli Ordini professionali

I procedimenti disciplinari originano, prevalentemente, da segnalazioni ("esposti") che l'Ordine professionale riceve da soggetti esterni quali clienti, datori di lavoro, terzi interessati, colleghi del professionista incolpato.

Può accadere che tali segnalazioni o esposti si sostanzino in mere dichiarazioni dell'esponente, senza essere accompagnate o avvalorate da supporti probatori.

In tali casi, l'organo di disciplina è comunque tenuto a dare seguito alla segnalazione -purché logica e circostanziata- e la propria attività valutativa consiste proprio nell'accertamento degli elementi segnalati e nella ricerca di riscontri oggettivi che possano "risolvere" il caso deontologico.

A riguardo spesso ci si è posto il problema di comprendere quale rilevanza probatoria attribuire alle sole dichiarazioni dell'esponente.

Una recente sentenza del Consiglio Nazionale Forense ha fatto chiarezza sul punto ritenendo che le dichiarazioni svolte dal segnalante nel proprio esposto possono assumere da sole valore di prova quando trovino riscontro in altri elementi obiettivi e documentali, e quando non presentino lacune e/o vizi logici.

Conseguentemente l'attività istruttoria dell'organo discipli-

nare si ritiene correttamente condotta quando la valutazione deontologica non rinvii alle sole dichiarazioni dell'esponente ma faccia riferimento ad un'analisi, sia documentale sia fattuale, svolta e formalizzata negli atti del procedimento che, pertanto, possa costituire il presupposto logico-giuridico dell'istruttoria rendendola completa e definitiva.

Tale orientamento risulta utile canone interpretativo nel caso in cui l'incolpato -pur non ammettendo la violazione deontologica- ammetta l'accadimento del fatto dandone una conferma indiretta anche se con una diversa narrazione; altresì -ad avviso di chi scrive- tale orientamento può essere richiamato in quei casi dove la mera dichiarazione dell'esponente possa essere collegata ad altri elementi oggettivi e comprovabili quali una denuncia all'autorità giudiziaria da parte del medesimo esponente, ulteriori segnalazioni di varia natura a vari soggetti, contestazioni che l'esponente ha mosso direttamente all'incolpato. Queste circostanze -che vanno evidenziate nell'ambito dell'istruttoria - se funzionalmente collegate alla descrizione reperibile nell'esposto rappresentano il presupposto logico e consequenziale dell'eventuale provvedimento disciplinare.

Ratio e finalità della sospensione cautelare nel procedimento disciplinare degli iscritti ad albi

Con la recente ordinanza n. 11464 del 1° maggio u.s. adottata dalle Sezioni Unite, la Corte di cassazione ha fatto chiarezza sulla natura della sospensione cautelare disposta nel procedimento disciplinare a carico di un professionista iscritto ad un albo.

Muovendo dalla normativa specifica della legge professionale forense e in particolare dall'art. 60 L. n. 247/2012, la Corte ha confermato che la sospensione cautelare non ha natura di sanzione disciplinare.

Al contrario la sospensione cautelare è un provvedimento amministrativo di carattere precauzionale e provvisorio, svincolato dalle forme e dalle garanzie del procedimento disciplinare, la cui funzione sta nell'esigenza di salvaguardare la dignità e il prestigio dell'Ordine, con l'ovvia conseguenza che lo scopo che intende perseguire è la tutela dell'immagine della categoria professionale. Posto che l'immagine della categoria è il risultato della reputazione di ciascun professionista appartenente alla categoria medesima, lo stesso Ordine non può consentire che l'onore e la credibilità di tutti i professionisti vengano pregiudicati dal comportamento del singolo (a riguardo si era già espressa conformemente la Corte di cassazione a Sezioni Unite con sent. n. 28505 del 23 dicembre 2005).

L'ordinanza ha il pregio di fornire una indicazione oggettiva dell'espressione "immagine della categoria" e di declinarne un significato in concreto: il bene tutelato diventa la reputazione di ciascun professionista considerata a livello aggregato e tale insieme assurge a valore da proteggere.

L'ordinanza ha poi l'ulteriore utilità di consentire a ciascun organo disciplinare di produrre più agevolmente una motivazione a supporto della sospensione cautelare e di contare su uno strumento che -pur in una fase non definitiva degli aspetti penali pertinenti all'incolpato- costituisce l'evidenza del corretto agire dell'Ordine che, dunque, si attiva a protezione della generale compagine degli iscritti.

Il provvedimento è stato assunto con riferimento alla categoria forense e in considerazione delle previsioni specifiche dettate dall'art. 60 L. 247/2012, pur tuttavia la ratio della sospensione cautelare per come è stata ridefinita dalla pronuncia in commento si considera applicabile a tutte le categorie professionali. Resta inteso che, a seconda della categoria professionale cui si riferisca, la modalità di comminazione della sospensione cautelare e il soggetto tenuto a disporla cambia e che le regole procedurali vanno ricercate nelle rispettive leggi professionali.

Errore di omonimia e violazione del GDPR: il Garante Privacy ammonisce un istituto scolastico

Con provvedimento del 25 febbraio u.s. l'Autorità ha ammonito un istituto scolastico per trattamento dei dati personali effettuato in violazione dei principi di cui al Regolamento UE 2016/679 (GDPR).

La fattispecie è occasionata da una segnalazione con cui si lamentava la ricezione di più convocazioni ad una riunione di un GLO (Gruppo di lavoro per l'inclusione scolastica) contenenti il nominativo dell'alunno, pur non essendo il segnalante coinvolto nelle attività ed anzi estraneo sia al gruppo di lavoro sia al personale scolastico.

Contesto della violazione ed esclusione del Data Breach

Nell'ambito delle proprie verifiche, il Garante ha osservato che la violazione si riferisce alla gestione impropria dei dati personali, posto che le convocazioni al GLO ricevute dal segnalante erano in realtà destinate ad altra persona e posto che l'errore commesso dall'istituto scolastico era collegabile ad un'omonimia tra il membro effettivo del GLO e il segnalante. Tale errore, conclude il Garante, di fatto sarebbe stato evitabile mediante un'adeguata gestione dei dati personali.

Aggiunge il Garante che, nel caso di specie, non si configura un classico data breach connotabile come "incidente", ma piuttosto un "puro errore" nel trattamento dei dati qualificabile come semplice violazione dei principi fondamentali del GDPR.

In particolare, l'Autorità osserva che l'attività attuata dall'istituto scolastico ha concretizzato:

- la violazione del principio di liceità, correttezza e trasparenza dei dati sancito dall'art. 5, par. 1, lett a) del GDPR. Il segnalante, infatti, ha ricevuto una comunicazione che non spettava e non era stato informato in modo adeguato circa l'uso dei suoi dati, prova ne è che il suo indirizzo e-mail fosse stato trattato per inviare comunicazioni relative a un gruppo di lavoro cui non apparteneva;
- la violazione del principio di esattezza dei dati sancito dall'art. 5, par. 1, lett. d) del GDPR, che stabilisce che i dati personali trattati devono essere accurati e aggiornati. L'errore di invio delle convocazioni, derivante da una omonimia, rappresenta una negligenza nella gestione delle informazioni, in quanto non sono stati adottati adeguati controlli per verificare l'identità e i dati corretti delle persone coinvolte nel gruppo di lavoro prima dell'invio delle comunicazioni;
- la violazione del principio di minimizzazione dei dati (art. 5, par. 1, lett. c) del GDPR), che stabilisce che i dati personali devono essere adeguati, pertinenti e limitati al raggiungimento della finalità per cui sono trattati. L'invio della convocazione a una persona non coinvolta nel GLO, per errore, ha comportato il trattamento di dati non pertinenti.

Quale conseguenza, il Garante evidenzia che la violazione non implica una perdita, un furto o una compromissione dei dati stessi, ma si riferisce a un trattamento negligente e non conforme alle norme; non si è trattato di una comunicazione non autorizzata di informazioni sensibili, ma di un'erronea inclusione in una lista di destinatari.

Nessun dubbio, naturalmente, sulla circostanza che il dato circolato (identificazione dell'alunno) avesse natura sensibile considerato che il GLO è un gruppo previsto dalla normativa di settore in materia di disabilità e pertanto rappresenta di per sé un'informazione relativa allo stato di salute dell'alunno per il quale viene convocato. Tale tipologia di convocazioni, infatti, possono essere legittimamente comunicate solo ai genitori dello studente interessato, ai docenti della classe di appartenenza di quest'ultimo e ai soggetti individuati dalla normativa di settore coinvolti nell'intervento terapeutico e formativo seguito dall'alunno stesso (cfr. art. 9, comma 10, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66).

Valutazione della sanzione

In considerazione dello svolgimento dei fatti, il Garante ha concluso che l'istituto inviando le convocazioni delle riunioni del GLO, contenenti l'indicazione del nominativo dell'alunno per il quale era stato organizzato, ha dato luogo a una comunicazione di dati personali anche relativi alla salute, in violazione degli artt. 5, 6, 9 del Regolamento UE 2016/679 e 2-ter e 2 sexies D.lgs. 196/2003.

L'Autorità ha valutato la condotta dell'Istituto come violazione minore, e ha comminato un'ammonizione ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. b) e 83, par. 2 del Regolamento UE 2016/679 alla luce delle seguenti circostanze attenuanti:

- indicazione mediante le sole iniziali di nome e cognome e della classe e sezione frequentata degli alunni con disabilità e mancanza di riferimento a codici sanitari in grado di identificare la tipologia di disabilità degli studenti;
- presenza in calce ad ogni corrispondenza in uscita della dicitura: "Le informazioni contenute nella presente comunicazione e i relativi eventuali allegati possono essere riservate e sono, comunque, destinate esclusivamente alle persone o alle Società sopraindicate. La diffusione, distribuzione e/o copiatura del documento trasmesso da parte di qualsiasi soggetto diverso dal destinatario è proibita ai sensi GDPR (Regolamento UE 679/16). Se questo messaggio vi è stato inviato per errore, vi preghiamo di distruggerlo e di informarci immediatamente per telefono allo (...) o per e-mail: (...);"
- l'istituto è un soggetto di ridotte dimensioni e versa in difficili condizioni in quanto può disporre di un ristretto numero di personale di segreteria in organico a fronte di procedure

riguardanti la gestione degli alunni disabili sempre più complesse e in aumento;

- l'evento si è verificato per un mero errore materiale al momento dell'invio delle e-mail;
- il grado di collaborazione offerto all'Autorità nel corso dell'istruttoria e l'assenza di precedenti violazioni pertinenti in capo all'Istituto.

Il caso è interessante poiché spesso ricorrente nella pratica: l'errore di omonimia, seppur involontario, dimostra come una scarsa attenzione nella gestione dei contatti possa compromettere la privacy degli individui; pertanto, è essenziale che nella gestione di dati personali vengano implementate procedure, anche manuali, che consentano un doppio controllo dei dati anche negli invii di posta elettronica per la convocazione di riunioni.

Omessa nomina del DPO: il Garante Privacy sanziona un Comune

Con provvedimento del 16 gennaio u.s. il Garante Privacy ha sanzionato un Comune a seguito dell'accertata omessa comunicazione dei dati di contatto del DPO nonché l'omessa designazione dello stesso, in violazione dell'art. 37, par. 1 e 7, del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). Contestualmente il Garante ha invitato il Comune ad adottare le opportune misure correttive.

Durante l'istruttoria, il Garante ha individuato diverse inadempienze commesse dal Comune, quali:

- mancata designazione del DPO ai sensi e per gli effetti dell'art. 37, par. 1, lett. a) del GDPR; la nomina del DPO è un obbligo per il titolare/responsabile del trattamento in quanto costituisce figura centrale al fine di garantire la conformità dell'ente al Regolamento e fungere da punto di contatto tra l'ente, gli interessati e l'Autorità di controllo;
- mancata pubblicazione dei dati di contatto del DPO ai sensi e per gli effetti dell'art. 37, par. 7 GDPR; il GDPR, infatti, impone che i dati di contatto del DPO siano pubblicati sul sito web istituzionale dell'amministrazione. Precisamente i dati di contatto del DPO devono essere pubblicati sul sito web all'interno di una sezione facilmente riconoscibile dall'utente e accessibile già dalla homepage, oltre che nell'ambito della sezione dedicata all'organigramma dell'ente, secondo quanto indicato dal Provvedimento n. 186 del 29 aprile 2021 del Garante Privacy; a tale ultimo riguardo, segnatamente il Garante ricorda che: *"Per quanto concerne la pubblicazione, questa dovrà essere effettuata sul sito web dell'amministrazione, all'interno di una sezione facilmente riconoscibile dall'utente e accessibile già dalla homepage, oltre che nell'ambito della sezione dedicata all'organigramma dell'ente ed ai relativi contatti. Non è necessario che, tra i dati oggetto di pubblicazione, vi sia anche il nominativo del RPD, non essendo questa informazione indispensabile a fini di contatto da parte di chiunque sia interessato: al contrario, risulta imprescindibile che tra i dati di contatto vi sia quantomeno un indirizzo di posta elettronica (sicuramente ordinaria, eventualmente integrata con un indirizzo PEC). A proposito dell'indirizzo di posta elettronica, si invitano le amministrazioni a rendere disponibili, sia nei confronti del pubblico che dell'Autorità, una casella "istituzionale" ad hoc attribuita specificamente al solo RPD, evitando l'utilizzo di caselle*

che siano direttamente espressione del titolare del trattamento (ad esempio, perché richiamano l'"amministrazione", la "segreteria" o il "protocollo"). Invero, perché sia effettivamente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni (come richiesto dal cons. 97 del Regolamento), sarebbe opportuno che il RPD venisse contattato attraverso canali che riconducano direttamente a lui, senza l'intermediazione di uffici facenti capo al titolare. Tale adempimento consente di garantire la trasparenza e permettere agli interessati di esercitare il diritto all'informazione".

- mancata comunicazione dei dati del DPO al Garante ai sensi e per gli effetti dell'art. 37, par. 7 del GDPR; il GDPR, infatti, richiede che i dati di contatto del DPO siano comunicati all'Autorità di controllo, attraverso l'apposito canale ufficiale. Questa misura è necessaria per garantire un canale diretto tra il DPO e il Garante.

Sulla base delle inadempienze riscontrate e dell'assenza di scritti difensivi da parte del Comune, l'Autorità ha ingiunto al Comune, ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. d) GDPR, di adottare misure idonee al fine di conformarsi al GDPR e specificamente di provvedere alla designazione del DPO e alla pubblicazione dei dati di contatto nel proprio sito istituzionale, nonché alla comunicazione dei dati di contatto del DPO all'Autorità.

L'Autorità altresì, ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. i), e dell'art. 83 GDPR, ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria di 6.000 euro, tenendo conto dell'assenza di collaborazione da parte del Comune nel porre rimedio alla violazione contestata e dell'assenza a carico dello stesso di precedenti violazioni pertinenti.

Tale provvedimento rinforza l'attenzione sull'importanza della figura del DPO: la sua omessa designazione e comunicazione all'Autorità non rappresenta solamente una violazione formale della norma, ma espone l'ente a rischi significativi in tema di violazione del GDPR e dell'efficacia del sistema di protezione dei dati.

Tali adempimenti, inoltre, garantiscono ai soggetti interessati che intendono tutelare i propri diritti e alle Autorità di controllo un dialogo diretto ed efficace con il DPO senza doversi rivolgere ad altri soggetti operanti presso il titolare/responsabile.

Esposti e segnalazioni: la tutela della riservatezza non può ricomprendere il diritto all'anonimato

Nei complessi rapporti tra il diritto di accesso agli atti e il diritto alla tutela dei dati personali, risulta di sommo interesse una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. III – Sentenza n. 3828 del 06/05/2025) in tema di legittimazione a richiedere l'ostensione dei dati del segnalante.

La pronuncia origina dal caso di un ente -sottoposto a vigilanza ministeriale- destinatario di esposti aventi ad oggetto lo svolgimento delle elezioni dei propri organi statutari che aveva richiesto di accedere al fascicolo di tali segnalazioni e di conoscere i nominativi dei firmatari e che si era visto opporre il diniego dell'Amministrazione.

Il Consiglio di Stato, rigettando le motivazioni del diniego basato prevalentemente sulla tutela della riservatezza, ha riconosciuto il diritto del richiedente sia ad accedere alla copia integrale degli esposti e delle segnalazioni, sia ad accedere ai nominativi dei firmatari confermando il pieno diritto dell'ente a conoscere gli atti al fine di esercitare una migliore difesa. Secondo il Consiglio di Stato il diritto a conoscere di un soggetto sottoposto ad un procedimento di controllo o ispettivo è un diritto pieno e non può essere limitato per esigenze di tutela dei dati personali di chi ha azionato l'ispezione o la verifica.

Segnatamente il Consiglio di Stato ritiene che *"il soggetto che subisce un procedimento di controllo o ispettivo ha comunque un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti utilizzati dall'Amministrazione nell'esercizio del potere di vigilanza, compresi quindi gli esposti e le denunce che hanno determinato l'attivazione di tale potere, non ostandovi neppure il diritto alla riservatezza, che non può essere invocato quando la richiesta di accesso ha ad oggetto il nome di coloro che hanno reso denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo, giacché al predetto diritto alla riservatezza non può riconoscersi un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi, tanto più che l'ordinamento non attribuisce valore giuridico positivo all'anonimato"*.

Tale riflessione è di somma utilità nel bilanciamento di interessi che ciascuna amministrazione è tenuta a svolgere prima

di decidere sull'istanza di accesso agli atti, e mette in correlazione il diritto a difendersi con il diritto all'anonimato, stabilendo che anche la paternità dell'esposto è un elemento utile per verificare la legittimazione del segnalante ad avanzare l'esposto e pertanto a consentire una difesa più efficace al segnalato.

In altri termini, argomentando quanto condivisibilmente indicato dal Consiglio di Stato, saranno messi in competizione non più il diritto alla riservatezza del segnalante e il diritto alla trasparenza del segnalato, quanto piuttosto la legittimazione a segnalare e la legittimazione a difendersi integralmente; solo mediante la conoscenza del segnalante, il segnalato potrà esercitare con maggiore consapevolezza il proprio diritto di difesa.

Peraltro, continua il Consiglio di Stato, una volta che l'esposto o la segnalazione siano stati inoltrati all'Amministrazione, questi diventano documenti con rilievo procedimentale e il segnalante perde il controllo sulla propria segnalazione che diventa un elemento nella disponibilità della stessa Amministrazione.

La sentenza del Consiglio di Stato va nella stessa direzione della pronuncia di primo grado del TAR Lazio (n. 21257/2024) che efficacemente aveva evidenziato che colui che ha subito un procedimento di controllo o ispettivo ha un "interesse qualificato a conoscere integralmente" tutti i documenti del procedimento amministrativo, ivi inclusi gli atti iniziali quali esposti, segnalazioni e denunce. Pertanto, continua il TAR citato, al di fuori di particolari ipotesi in cui il denunciante potrebbe essere esposto in ragione di particolari rapporti con l'esponente a ritorsioni, discriminazioni o indebite pressioni, la tutela della riservatezza non può essere estesa fino a ricomprendervi il diritto all'anonimato dell'esponente o del segnalante.

Secondo il TAR, infatti, in una situazione in cui la trasparenza è funzionale alla difesa dei propri diritti e non conduce a rischi per la persona, la trasparenza prevale sulla tutela dell'anonimato.

Dati reddituali dei dirigenti pubblici: obbligo di comunicazione e obbligo di pubblicazione

Con sentenza n. 267 dello scorso 15 gennaio, il Consiglio di Stato ha posto fine ad una reiterata disputa circa l'obbligo di comunicazione da parte dei dirigenti pubblici dei propri dati reddituali e patrimoniali all'Amministrazione di appartenenza.

Il Consiglio di Stato, ripercorrendo ed applicando la sentenza di Corte Costituzionale n. 20/2019, ha confermato l'obbligo per tutti i dirigenti pubblici di comunicare annualmente i dati patrimoniali e reddituali ai sensi dell'art. 14, co. 1, D.lgs. 33/2013 in quanto tale comunicazione è funzionale *"allo scopo principale perseguito dalla norma che impone gli obblighi dichiarativi e di pubblicazione, ossia (...) il contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione"*. Con questa pronuncia, il Consiglio di Stato ha definitivamente sancito la netta distinzione tra *"obblighi di comunicazione"* e *"obblighi di pubblicazione"* dei dati reddituali e patrimoniali rappresentando che l'obbligo di comunicazione rimane efficace e legittimo, anche in considerazione del disposto dell'art. 13, co. 3 del DPR 62/2013, mentre l'obbligo di pubblicazione disciplinato dall'art. 14, co. 1-bis D.lgs. 33/2013 non è più in vigore per i dirigenti diversi da quelli apicali (cfr. art. 19, co 3 e 4 del D.Lgs. 165/2001) in quanto dichiarato incostituzionale dalla Consulta.

A riguardo si rammenta che la Corte Costituzionale aveva affrontato la questione dell'obbligo di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti dichiarando l'illegittimità costituzionale del co. 1-bis dell'art. 14 D.lgs. 33/2013 nella parte in cui estendeva l'obbligo a tutti i dirigenti pubblici; secondo la Corte, infatti, tale obbligo violava il principio di proporzionalità non consentendo un equo bilanciamento tra il diritto alla privacy e le esigenze di trasparenza e conseguentemente aveva concluso per circoscriverne l'applicabilità ai soli dirigenti apicali come definiti dall'art. 19, commi 3 e 4, D.lgs. 165/2001 e non genericamente a tutti i dirigenti.

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia in commento ha ritenuto e chiarito i seguenti punti essenziali:

1. resta valido ed efficace l'obbligo di comunicazione dei dati reddituali e patrimoniali quale si ricava dall'art. 14, co.1, del D.Lgs. n. 33/2013, in via del tutto autonoma dall'art. 14, co. 1-bis del medesimo decreto (dichiarato costituzionalmente illegittimo), e dall'art. 13, co. 3, del Regolamento di cui al D.P.R. 62/2013 (anche richiamato dall'art. 1, co. 7, lett. a), del D.L.162/2019 come convertito dalla L. 8/2020 il quale ha stabilito che resta fermo *"per tutti i titolari di incarichi dirigenziali l'obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali e reddituali"* di cui al citato art. 13, co, 3, del codice di comportamento dei dipendenti pubblici);
2. la comunicazione su dati reddituali e patrimoniali deve essere presentata non solo all'atto della assunzione ma va rinnovata di anno in anno;
3. la richiesta di includere nella dichiarazione anche i redditi percepiti da altre amministrazioni o da privati non viola il principio di proporzionalità, posto che la conoscenza della provenienza dei redditi è funzionale allo scopo perseguito dalla norma ovvero alla prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione che giustifica l'adozione di misure che possano limitare la riservatezza dei dati;
4. la detenzione da parte dell'Amministrazione dei dati patrimoniali e reddituali comunicati dai dirigenti non equivale alla pubblicazione, neanche nel caso in cui venisse utilizzato lo strumento dell'accesso civico considerate le limitazioni all'accesso civico disposte dallo stesso D.Lgs. 33/2013;
5. la conferma dell'applicabilità degli obblighi di comunicazione dei dati a tutti i titolari di incarichi dirigenziali non comporta una lesione del diritto alla riservatezza e della protezione dei dati particolari poiché tali esigenze sono contenute attraverso l'adozione di misure di sicurezza, nel trattamento delle informazioni, idonee a garantire un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti.

L'orientamento del Consiglio di Stato si inserisce nel contesto dell'attuazione della trasparenza e della lotta alla corruzione ribadendo l'importanza di assicurare la correttezza dell'agere amministrativo e della protezione dell'interesse pubblico.

Contratti finanziati con PNRR: regime di trasparenza

Le misure di trasparenza dei contratti finanziati con i fondi del PNRR (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*) sono cruciali per garantire che i fondi stanziati siano utilizzati in modo efficace ed in conformità alle normative europee, nonché per consentire la conoscibilità ed accessibilità ai cittadini di tutte le fasi del finanziamento.

La trasparenza riguarda vari aspetti del processo di ottenimento e di impiego dei fondi quali la gestione dell'istanza, la rendicontazione, il monitoraggio delle attività e l'attuazione della trasparenza viene disciplinata dalle *"Indicazioni per la trasparenza delle misure del PNRR"* della RGS (Ragioneria Generale dello Stato) di cui all'allegato n. 4 della Circolare n. 9 del 10 febbraio 2022, oltre che dal D.lgs. 33/2013 (c.d. Decreto Trasparenza).

Per una migliore comprensione del regime di trasparenza applicabile, è necessario preliminarmente distinguere tra le "Amministrazioni centrali titolari di interventi" ovvero i ministeri e gli enti pubblici che hanno un ruolo strategico e di gestione, responsabili del coordinamento e monitoraggio dell'uso delle risorse e della rendicontazione all'UE e i "Soggetti Attuatori" ovvero i soggetti (enti locali, aziende private, università, enti di ricerca) responsabili dell'esecuzione concreta dei progetti, in conformità alle linee guida stabilite dalle amministrazioni centrali.

Amministrazioni Centrali titolari di interventi

Rispetto alle Amministrazioni Centrali titolari di interventi, con l'allegato n. 4 sopra citato il Dipartimento della RGS ha chiarito che queste sono tenute a:

- pubblicare tutti i documenti e le informazioni rilevanti relative al PNRR nel sito web istituzionale in un'apposita sezione denominata "Attuazione Misure PNRR" articolata secondo le misure di competenza dell'amministrazione ad ognuna delle quali riservare una specifica sottosezione con indicazione della missione, componente di riferimento e investimento;
- in ogni sottosezione relativa ad una specifica missione finanziata, pubblicare gli atti legislativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l'attuazione della misura di riferimento, specificando, per ogni atto riportato la tipologia (legge, decreto legislativo, decreto-legge, decreto ministeriale, decreto interministeriale, avviso, ecc.), il numero e la data di emissione/adozione dell'atto con il link ipertestuale al documento, la data di pubblicazione e la data di entrata in vigore, l'oggetto, l'eventuale documentazione approvata (programma, piano, regolamento) con il relativo link ipertestuale e le eventuali note informative.

Con riferimento a tali obblighi, il Dipartimento per la Trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri -fermi restando gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 33/2013 in capo alle PPAA- per supportare i

soggetti obbligati ha fornito una modalità di accesso standardizzata sullo stato di attuazione delle Misure del PNRR e ha creato layout di pagina per le apposite Sezioni dei siti web; i layout sono disponibili al sito web del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (<https://docs.italia.it/italia/designers-italia/design-comuni-docs/it/versions-corrente/modello-sito-comunale/attuazione-misure-pnrr.html>)

In aggiunta a quanto sopra, qualora i dati da pubblicare ai sensi dell'allegato 4 sopra citato rientrino in quelli da pubblicare ai sensi del D.lgs. 33/2013, gli obblighi di trasparenza si ritengono assolti inserendo nella corrispondente sottosezione dell'Amministrazione trasparente del sito istituzionale, un link di rimando alla sezione "Attuazione Misure PNRR".

Soggetti Attuatori

Rispetto ai Soggetti Attuatori degli interventi, in assenza di esplicite indicazioni da parte della Ragioneria dello Stato, si fa riferimento al D.lgs. 33/2013; infatti, in conformità al PNA 2022 e PNA 2023, questi ultimi possono autonomamente pubblicare informazioni ulteriori relative alle misure del PNRR in una apposita sezione del proprio sito istituzionale secondo la modalità indicata dalla RGS per le Amministrazioni centrali titolari di interventi.

Anche i Soggetti Attuatori, qualora i dati relativi ai finanziamenti sostenuti con il PNRR siano inclusi tra quelli da pubblicare nella sezione Amministrazione Trasparente ai sensi del D.lgs. 33/2013, possono inserire un link nella sottosezione "Altri contenuti/Dati ulteriori/Attuazione misure PNRR" che rimanda alla sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR.

Oltre alla trasparenza sopra indicata, i Soggetti Attuatori sono tenuti alla conservazione e archiviazione della documentazione di progetto utile all'attività di verifica dell'attuazione degli stessi; tale documentazione, al fine di garantire una corretta attività di monitoraggio e controllo, deve essere a disposizione immediata dell'amministrazione stessa, della Ragioneria Generale dello Stato (Servizio centrale per il PNRR, Unità di missione e Unità di audit), della Commissione europea, dell'OLAF, della Corte dei Conti europea (ECA), della Procura europea (EPPO) e delle competenti Autorità giudiziarie nazionali.

I Soggetti Attuatori, sempre nell'ottica di assicurare un efficace controllo della gestione ed utilizzazione dei fondi, devono altresì garantire il diritto di accesso civico generalizzato alla documentazione relativa ai progetti finanziati, tenere traccia delle operazioni nonché gestire una codifica contabile ad hoc per l'utilizzo delle risorse del PNRR.

Resta inteso che le informazioni relative alle misure finanziate con PNRR devono essere pubblicate ed aggiornate tempestivamente.

Contratti di ricerca e borse di ricerca: gli obblighi di trasparenza secondo ANAC

Con parere del 30 aprile u.s. ANAC, a seguito di richiesta sul regime di trasparenza dei dati riferiti alle borse di ricerca, ha fornito chiarimenti e indicazioni sulla pubblicazione -obbligatoria e facoltativa- dei dati afferenti alle borse e ai contratti di ricerca erogati nell'ambito delle università e degli enti pubblici.

Al fine di meglio contestualizzare il proprio parere e considerata la diversità sostanziale tra vari istituti afferenti alla ricerca nelle istituzioni e negli enti, ANAC ha valutato separatamente la fattispecie dei contratti di ricerca dalla fattispecie delle borse di ricerca.

Contratti di ricerca

A seguito della modifica dell'art. 22 della L. 240/2010 ad opera del DL 36/2022, gli assegni di ricerca -inizialmente conferiti con contratti di diritto privato con durata temporanea, assoggettati alla gestione separata INPS e non qualificabili come rapporti di lavoro subordinato- sono stati sostituiti dai contratti di ricerca. Tali contratti di ricerca sono, invece, qualificati come contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che vengono stipulati dall'ente con i soggetti vincitori della selezione concorsuale indetta mediante pubblicazione del bando; in considerazione di queste caratteristiche, i contratti di ricerca richiedono l'applicazione delle norme di trasparenza previste dal D.Lgs. 33/2013, in particolare l'art. 19, che impone alle amministrazioni di pubblicare informazioni sui concorsi, sui criteri di selezione e sui risultati.

Ne discende che i contratti di ricerca, attribuiti a seguito di selezione concorsuale, non possono essere ritenuti collaborazioni occasionali e pertanto richiedono una garanzia di trasparenza che ne allinea la procedura di selezione alle procedure di concorso pubblico, prevedendo la pubblicazione dei bandi, criteri di selezione, e informazioni sui soggetti selezionati.

Borse di ricerca

Le borse di ricerca conferite ex art all'art. 18, comma 5, lett. f) l. n. 240/2010, sono destinate ai laureati come strumento per la promozione ed il sostegno della formazione post-universitaria, mediante la partecipazione a gruppi o progetti di ricerca per un periodo non superiore ai dodici mesi.

Nonostante la selezione possa avvenire attraverso una procedura comparativa, la borsa di ricerca non è considerata un contratto di lavoro, ma una forma di collaborazione esterna finalizzata alla formazione post-universitaria, definita con un contratto di borsa nel quale sono regolamentati i termini della

collaborazione; a tale soluzione di giunge anche considerando il regime fiscale che prevede per le borse di ricerca l'esenzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (cfr. art. 6, co. 6 bis L. 398/1989). A fronte di questa ricostruzione, i titolari di borse di ricerca sono assimilabili a collaboratori esterni con conseguente applicazione dell'art. 15 D.lgs. 33/2013 relativamente agli obblighi di trasparenza. Nello specifico le borse di ricerca -diversamente dai contratti di ricerca- non soggiacciono al regime di trasparenza ex art. 19 del D.Lgs. 33/2013 poiché la selezione dei collaboratori esterni non è assimilabile ad una procedura di reclutamento del personale in quanto ad essa non consegue l'istaurazione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o determinato. Ciò non preclude - aggiunge ANAC- che in una logica di implementazione della trasparenza, i dati relativi alle selezioni dei borsisti possano essere pubblicati come "dati ulteriori" in base all'art. 7-bis D.Lgs. 33/2013, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali. Tale indicazione viene confortata dalla circostanza che gli enti di ricerca individuano i beneficiari delle borse mediante selezioni pubbliche basate sulla valutazione dei titoli e su un eventuale colloquio di fatto ponendo in essere un procedimento selettivo, su cui peraltro è possibile esperire l'accesso civico generalizzato ex art. 5, co. 2 D.Lgs. 33/2013.

Il parere rafforza la distinzione tra contratti e borse di ricerca, trattando in modo differente la trasparenza applicabile a ciascuno: i contratti di ricerca, configurandosi come veri e propri contratti di lavoro subordinato, sono soggetti a rigorose normative di trasparenza tipica delle procedure concorsuali; le borse di ricerca, invece, non costituiscono un rapporto di lavoro subordinato e i borsisti sono soggetti al regime di trasparenza previsto per i collaboratori e consulenti esterni, pur riconoscendo la possibilità di accesso civico generalizzato alle procedure di selezione che li hanno individuati.

In esito al parere e con l'obiettivo di incrementare la trasparenza, ANAC invia gli enti e le università a rendere conoscibili anche i dati di selezione relativi alle borse di ricerca (mediante la pubblicazione quali "dati ulteriori"), ritenendo che tale maggiore trasparenza possa aumentare fiducia nelle istituzioni che garantire un accesso più equo alle opportunità di ricerca.

Il parere reso viene anche chiarito in una recente FAQ di ANAC (cfr. FAQ ANAC Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza (art. 15, d.lgs. 33/2013).

Il Sindaco di un Comune può essere titolare di un assegno di ricerca presso un'Università

Con parere del 12 febbraio u.s. l'ANAC, in esito ad una richiesta di un'Università, ha fornito un utile chiarimento in materia di conflitto di interessi evidenziando che sia la normativa primaria (L. n. 240/2010 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonchè delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") sia quella regolamentare ("Regolamento di Ateneo") non prevedono alcun divieto per un soggetto di ricoprire contemporaneamente la carica di Sindaco di un Comune ed essere altresì titolare di un assegno di ricerca.

L' Autorità, preliminarmente, ha evidenziato la non riconducibilità della situazione in esame al D.lgs. n. 39/2013 poiché la qualifica di componente dell'organo di indirizzo politico preclude l'accesso (inconferibilità) o il contestuale svolgimento (incompatibilità) di incarichi amministrativi o dirigenziali, solo se è svolto in provenienza (in un periodo antecedente o in costanza); invero, nel caso prospettato, trattasi della titolarità di un assegno di ricerca rientrante nei contratti di collaborazione.

Nel merito ha escluso l'incompatibilità tra l'incarico di sindaco e la titolarità dell'assegno di ricerca applicando in maniera pedissequa la normativa di auto ed etero-regolamentazione; ANAC ha infatti evidenziato che la L. n. 240/2010 non stabilisce che lo svolgimento del mandato elettivo rientri tra le ipotesi di incompatibilità e divieti di cumuli di cui all'art. 22, co. 7 e 8 ("Contratti di ricerca"), e che lo stesso Regolamento di Ateneo per il conferimento di assegni di studio per la collaborazione ad attività di ricerca all'art. 8 disciplina diverse ipotesi di incompatibilità per gli assegnisti, tra le quali non rientrano i titolari di cariche elettive.

La richiesta di parere dell'Università è stata occasione utile ad ANAC per ribadire taluni concetti chiave del conflitto di interesse e dell'incompatibilità.

1. In via preliminare, ANAC è tornata sul concetto di conflitto di interesse dei pubblici funzionari ed in particolare ha ribadito che lo stesso fa riferimento a qualsiasi situazione che possa, anche in astratto, compromettere l'imparzialità richiesta al dipendente nell'esercizio del potere decisionale; in tal senso l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa possono essere compromessi anche da situazioni idonee e sintetizzate nell'espressione "gravi ragioni di convenienza" oltre a quelle espressamente tipizzate agli artt. 7 e 14 D.P.R. n. 62/2013 ed art. 6-bis L. 241/1990.
2. Successivamente, rispetto agli organi di indirizzo politico e quindi all'applicazione del D.Lgs. 267/2000 (recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" – TUEL), ANAC ha ribadito che l'art. 78, co. 2 del TUEL prevede quale misura obbligatoria preventiva l'obbligo per gli amministratori pubblici di astenersi dal partecipare alla decisione qualora si trovino in una situazione di conflitto – poiché portatori di un interesse privato in contrasto con l'interesse pubblico oggetto della specifica deliberazione – 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 l'amministratore sia eventualmente titolare. A riguardo ANAC ha precisato che al di fuori delle ipotesi di incompatibilità espressamente tipizzate dall'art. 63 TUEL (tra le quali comunque non rientra la titolarità di un assegno di ricerca) potrebbe, comunque, concretizzarsi una situazione di conflitto di interessi, il cui accertamento è rimesso al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno.
3. Ad ulteriore specificazione, ANAC ha precisato che per incompatibilità si intende il conflitto sussistente tra due situazioni in relazione alle quali l'interessato deve prediligere una sola di esse; tale incompatibilità può generarsi dalla professione svolta, da una divergente valutazione degli interessi in gioco ovvero da un cumulo di cariche che impediscano il corretto esercizio del mandato.

Legislazione Tecnica
Area Consulenza

Direzione Generale:
dott.ssa Rosalisa Lancia

Tel. **06.5921743**
email: **consulenza@legislazionetecnica.it**
web: **consulenzalt.it**

Orario Segreteria
dal lunedì al venerdì ore 9.15-13 e 14-17.45