

Newsletter **5/2025**

In questa uscita

Anticorruzione e Trasparenza

Durata dell'incarico di RPCT: gli orientamenti di ANAC

Donazioni di beni o prestazioni alle PPAA: misure di prevenzione e regime di trasparenza

Ordinamento professionale, deontologia e procedimenti disciplinari

La cancellazione dall'albo in pendenza di procedimento disciplinare è ora incostituzionale: primi riscontri applicativi

L'archiviazione nel procedimento disciplinare: obbligo di motivazione

Trasparenza

Accesso civico generalizzato: applicazione e limiti secondo ANAC

Pubblicazione dei dati personali oltre i termini di legge: è danno erariale – Istruzioni operative per la corretta pubblicazione

Appalti e contratti pubblici

L'ANAC proroga l'utilizzo della piattaforma PCP per gli affidamenti sotto i 5.000 euro

Privacy

Ordine professionale e Data Breach: sanzioni del Garante per vulnerabilità dei sistemi

Durata dell'incarico di RPCT: gli orientamenti di ANAC

Con parere del 3 giugno u.s., ANAC è tornata sul tema della durata dell'incarico del RPCT e della possibile proroga; il parere è stato reso con riferimento alle società in controllo pubblico, pur tuttavia può essere considerato come canone interpretativo generale applicabile agli RPCT di tutti i soggetti obbligati.

In via preliminare ANAC ha sottolineato che la normativa di riferimento, e principalmente la L. 190/2012 (Legge Anticorruzione) non stabilisce una durata per l'incarico di RPCT ma al contempo rammenta che l'Allegato 3 al PNA 2022 raccomanda che l'incarico di RPCT debba avere un'estensione massima di 6 anni, pari a due mandati triennali; tale previsione del PNA 2022 deriva dall'applicazione del principio della rotazione che, nell'area dell'integrità e della compliance, è istituito essenziale per evitare cristallizzazione di poteri o relazioni potenzialmente rischiose che possano inficiare l'autonomia ed effettività della funzione di responsabile anticorruzione.

Nel merito e nonostante la raccomandazione del PNA 2022 sulla durata massima dell'incarico, ANAC -ben conoscendo le diversità e peculiarità delle varie pubbliche amministrazioni- lascia un margine alla discrezionalità dell'ente; pertanto

ANAC consente che l'incarico di RPCT possa essere esteso oltre i due mandati sopra citati purché tale estensione sia adeguatamente motivata; in particolare ANAC suggerisce che il provvedimento con cui l'organo di indirizzo dispone l'estensione o il rinnova dell'incarico evidenzii i seguenti elementi:

- la mancanza di alternative praticabili
- le competenze del soggetto già individuato
- le eventuali misure per rafforzare la trasparenza ed il controllo interno sull'attività espletata.

Nel medesimo parere del 3 giugno u.s. ANAC fa anche un utile riferimento al "passaggio di consegne" tra RPCT e, a riguardo, suggerisce che vengano individuate forme di collaborazione fra gli RPCT che si succedono onde assicurare la continuità nell'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione.

Il parere in questione può considerarsi una raccomandazione e in nessun caso rappresenta un divieto stretto al rinnovo dell'incarico di RPCT al medesimo professionista, pur preservando e attenzionando la rotazione degli incarichi e la prevenzione di situazioni di conflitto di interesse.

Donazioni di beni o prestazioni alle PPAA: misure di prevenzione e regime di trasparenza

Con parere del 9 luglio u.s., ANAC -su richiesta di un museo archeologico- ha fornito ulteriori chiarimenti su quanto già indicato con proprio parere dell'8 aprile u.s. intitolato "Donazioni di beni e prestazioni di privati all'amministrazione. Valutare il rischio corruzione" (prot. n. 76378 del 21 maggio 2025).

In via preliminare l'Autorità ha rammentato il perimetro normativo delle donazioni di beni o prestazioni, evidenziando che l'art. 8, co. 3 del Codice dei contratti (D.lgs. 36/2023) dispone che le PPAA possono ricevere per donazioni beni o prestazioni senza obbligo di gare nel caso in cui:

- i beni o le prestazioni rispondano ad interesse pubblico
- dalla donazione il donante non riceva alcun vantaggio economico, né diretto né indiretto
- la PA, mediante la donazione, consegue un arricchimento patrimoniale.

Sottolinea ANAC che proprio la sussistenza di un interesse necessariamente non patrimoniale del donante costituisce la ragione per sottrarre gli atti di liberalità alle regole dell'evidenza pubblica.

Contrariamente, i contratti a titolo gratuito -ovvero non animati da spirito di liberalità e finalizzati comunque ad un guadagno economico anche di tipo indiretto- soggiacciono agli obblighi di trasparenza attuati secondo le indicazioni fornite nel Comunicato del Presidente ANAC del 24 maggio 2024.

Nel merito ANAC ha ribadito che le donazioni, al pari di tutte le attività e processi attuati da una PA, devono essere inseriti nella fase di valutazione del rischio corruttivo con particolare attenzione ai seguenti rischi anche potenziali quali:

- sussistenza di interesse economico del donante
- insussistenza di interesse pubblico
- mancato incremento effettivo del patrimonio della PA.

A valle della valutazione del rischio, l'Autorità infine fornisce indicazioni su possibili misure di prevenzione da attuare nel processo di accettazione delle donazioni che possono essere inserite e sviluppate nel PIAO o nel PTPTC. Tali misure sono rappresentate da:

1. adozione di un regolamento interno che disciplini specificatamente i requisiti della donazione e le condizioni per poterla accettare; tale regolamento deve essere pubblicato nella sezione "Atti generali" della sezione "Amministrazione Trasparente" dell'ente;
2. sottoscrizione di convenzioni con i donanti, che siano conformi ai principi di trasparenza e parità di trattamento tra tutti i potenziali donanti;
3. pubblicazione periodica di un prospetto riassuntivo delle donazioni nella sezione "Altri contenuti" - "Dati ulteriori" della sezione "Amministrazione Trasparente"; tale pubblicazione deve essere fatta in forma anonima, omettendo i dati personali dei donanti;
4. pubblicazione degli avvisi/inviti con cui l'Amministrazione manifesta l'esigenza di acquisire beni o prestazioni da parte dei privati secondo le previsioni dell'art. 8, co. 3 del codice dei contratti.

A tali misure di prevenzione ANAC ne aggiunge una ulteriore ovvero la pubblicazione -su base volontaria- dell'avviso di ricezione di una proposta di donazione; anche in questo caso trattandosi di dati la cui pubblicazione non è richiesta dalla normativa, l'avviso costituirebbe un dato ulteriore, per il quale vige il dovere di procedere "alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti" ai sensi dell'art. 7 bis, co. 3, d.lgs. n. 33/2013. Resta inteso che l'anonimizzazione non interesserà i dati delle persone giuridiche che, come noto, non sono assimilabili a "dati personali" pur dovendo considerare che la pubblicazione del nominativo dell'ente donante potrebbe, in qualche modo, portargli un vantaggio e dunque concretizzarsi in un interesse economico.

Infine, in considerazione della fattispecie concreta la PA, quale ancora ulteriore misura di prevenzione, potrebbe chiedere al donante il rilascio di una specifica dichiarazione in cui si attesta la provenienza lecita del denaro impiegato nella donazione.

Il parere costituisce un ultimo tassello alla disciplina dell'accettazione delle donazioni che è stata oggetto del Comunicato del Presidente ANAC del 24 maggio 2024 in tema di trasparenza dei contratti gratuiti e che è ora completamente inserita nelle FAQ "Aree e processi a rischio".

La cancellazione dall'albo in pendenza di procedimento disciplinare è ora incostituzionale: primi riscontri applicativi

Dichiarazione di incostituzionalità: la sentenza n. 70/2025

Con la Sentenza n. 70 depositata in data 23 maggio u.s. la Corte costituzionale, ponendo fine ad una questione sollevata nel luglio 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della L. 247/2012 (c.d. "Legge Professionale Forense") che vieta all'avvocato di richiedere la cancellazione dall'albo in pendenza di un procedimento disciplinare a proprio carico. La questione di costituzionalità veniva sollevata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione chiamate a valutare il rigetto dell'istanza di cancellazione disposto da un Consiglio dell'Ordine nei confronti di un professionista gravemente malato e in particolare chiamata a valutare se la motivazione del diniego, consistente nella pendenza di più procedimenti disciplinari a carico del professionista, fosse legittima in punto di diritti costituzionalmente garantiti.

In esito alla trattazione, la Corte Costituzionale ha ritenuto l'illegittimità della norma dell'art. 57 della Legge Professionale Forense contenente il divieto di cancellazione dall'albo per la pendenza del procedimento disciplinare. In particolare la Corte ha rappresentato che " (...), *nella fattispecie in esame, il divieto si traduce in un vulnus alla libertà di autodeterminazione, in quanto l'appartenenza al gruppo professionale viene imposta nonostante sia venuto meno il consenso comunque prestato dall'avvocato all'adesione alla istituzione ordinistica per avere egli perso l'interesse a esercitare la professione ovvero per non avere più la possibilità di farlo*". La Consulta ha infatti ritenuto che, per quanto orientata a garantire l'efficacia dell'azione disciplinare, la norma dell'art. 57 della Legge forense è in contrasto con l'art. 2 e 4 della Costituzione e in particolare che comprime in maniera eccessiva i diritti di rango costituzionale da questi garantiti.

La valutazione svolta dalla Corte ritiene che l'art. 57 della Legge Forense:

- limiti la libertà del professionista di scegliere se rimanere iscritto all'albo in presenza di condizioni personali che richiedano la cessazione dell'attività o la possibilità di accedere a prestazioni previdenziali o assistenziali;
- incida in misura sproporzionata sulla libertà di lavoro garantita dall'articolo 4 della Costituzione, di fatto compromettendo il diritto del professionista di scegliere se cessare l'attività professionale o intraprendere un diverso percorso lavorativo, soprattutto in considerazione della lunghezza del procedimento disciplinare che, come noto, non ha un termine predefinito e pertanto potrebbe condurre il professionista a sopportare il sacrificio di restare iscritto all'albo per un tempo incerto. A riguardo la Consulta segnala che "Il divieto in scrutinio contrasta anche con l'art. 4 Cost., in quanto incide in maniera sproporzionata

sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richieda di cancellarsi dall'albo avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione, ed eventualmente intraprendere una diversa attività lavorativa al cui svolgimento sia di ostacolo l'appartenenza all'istituzione ordinistica" nonché, segnala che "Nel caso di specie, la libertà, anche negativa, di lavoro risulta esposta a un sacrificio la cui durata non è prevedibile, non essendo prescritto un termine per la conclusione del procedimento amministrativo davanti al consiglio di disciplina, né, tanto meno, per la definizione della eventuale fase giurisdizionale davanti al CNF e alle sezioni unite della Corte di cassazione".

Inoltre, procedendo con una valutazione di proporzionalità ed adeguatezza relativamente ai diritti richiamati nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che la finalità perseguita dall'art. 57 citato di garantire la prosecuzione dell'azione disciplinare, possa essere raggiunta con misure meno restrittive e pertanto, nel rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità sancito dall'articolo 3 della Costituzione. Proprio a tal riguardo la Consulta conclude che il vuoto normativo lasciato dall'eliminazione del divieto di cancellazione in costanza di giudizio disciplinare, nelle more delle valutazioni del Legislatore, può essere colmato con un meccanismo che salvaguardi allo stesso tempo l'efficacia dell'azione disciplinare e i diritti fondamentali dei professionisti coinvolti.

La Consulta, fermo restando la necessità di intervento specifico del Legislatore sul punto, ha ritenuto che cancellazione volontaria in costanza di procedimento disciplinare troverebbe un suo controaltare nella possibile riapertura del procedimento disciplinare all'atto di una nuova iscrizione. In particolare, la Consulta fornisce i seguenti spunti per perseguire il bilanciamento dei diritti coinvolti:

- la rinuncia volontaria all'iscrizione all'albo comporta l'estinzione del procedimento disciplinare;
- conseguentemente, onde far salva l'azione disciplinare, gli organi competenti avranno la possibilità di riattivare l'azione sanzionatoria qualora il professionista chieda, in seguito, di essere nuovamente iscritto all'albo;
- la riattivazione del procedimento disciplinare può avvenire solo se il fatto contestato non sia prescritto

Primi riscontri applicativi

La pronuncia della Consulta pone diverse riflessioni sulla portata dell'incostituzionalità e sugli indubbi riverberi di natura pratica che coinvolgeranno la gestione degli iscritti agli albi professionali. Provando ad anticipare, si segnalano le seguenti situazioni che meritano da subito di essere attenzionate e gestite.

1. In via preliminare, la possibilità di chiedere la cancellazione in pendenza di procedimento disciplinare costituisce una significativa inversione di tendenza, con l'ovvia conseguenza che vi è necessità da subito di un'azione divulgativa dell'orientamento della Consulta e una conseguente pronta revisione delle policy e procedure regolanti il procedimento disciplinare interne a ciascun ente esponenziale;
2. sempre in via preliminare, posto che l'orientamento della Consulta è basato sulla compatibilità tra la norma dell'art. 57 e i diritti costituzionalmente garantiti (cfr. art. 2 e art. 4 Costituzione), ciò richiede un'estensione della sua applicazione a tutte le professioni ordinistiche e non soltanto a quella forense; a prescindere dalla circostanza che taluni ordinamenti professionali non dispongono di una normativa analoga all'art. 57 della Legge Forense ma che applicano il divieto di cancellazione in pendenza di disciplinare sulla base di prassi o di regolamentazione interna o di interpretazioni giurisprudenziali, è necessario che tutti gli ordinamenti professionali rivedano le proprie procedure sia eliminando il divieto di cancellazione dall'albo in costanza di procedimento disciplinare sia sostituendolo con il meccanismo di controllo a posteriori e nel caso in cui il professionista intenda riscriversi all'albo;
3. nel merito, l'orientamento della Corte richiede un sostanziale incremento di controlli a carico dell'Ordine. Nel caso del professionista che proceda con una nuova istanza di iscrizione dopo essersi cancellato dall'albo, è necessario che l'Ordine organizzi un ulteriore controllo finalizzato a verificare la previa pendenza di procedimento disciplinare; tale controllo può essere assolto con un'autocertificazione ma, almeno in via campionaria, l'Ordine deve verificare la veridicità della dichiarazione prima di disporre la nuova iscrizione; in aggiunta, all'atto dell'iscrizione l'Ordine dovrà con immediatezza portare all'attenzione dell'organo disciplinare la situazione dell'iscrivendo con l'ovvia conseguenza che il procedimento disciplinare si riattiverebbe pressoché contestualmente alla reinscrizione e che il principio dell'immediatezza dell'azione disciplinare risulterebbe compromesso; ancora in aggiunta è necessario creare un flusso informativo robusto tra l'organo direttivo e l'organo disciplinare disciplinando modalità e criteri per comunicare tempestivamente all'organo disciplinare le eventuali istanze di cancellazione prevenute;
4. Sempre nel merito, la situazione appena descritta risulterebbe amplificata nel caso in cui il professionista chieda la reinscrizione in albo di altro distretto, diverso da quello in cui si è celebrato il procedimento disciplinare e si è richiesta la cancellazione; in questo caso oltre alle cautele di controllo appena esposte vi sarebbe necessità di assicurare un'informazione diffusa e capillare tra ordini che non sarebbe superata e risolta dalla presenza dell'Albo Unico ma che anzi, in talune circostanze, potrebbe anche confliggere con l'applicazione della tutela dei dati personali;
5. Infine, ma sempre nel merito, l'eliminazione del divieto di cancellazione dall'albo in costanza di procedimento disciplinare attenua la caratteristica dissuasiva dell'azione disciplinare posto che -in astratto- potrebbe essere caduca in qualsiasi momento dalla richiesta di cancellazione dall'albo. A riguardo si rammenta la ratio del procedimento disciplinare, replicando l'orientamento in più pronunce espresso dalla Corte di Cassazione secondo cui *"Il procedimento disciplinare è, infatti, diretto a «prevenire, dissuadere e al contempo sanzionare, dall'interno, violazioni di regole e valori fondanti della professione», a tutela dell'onore e «degli interessi corporativistici e anticoncorrenziali» della stessa, ma assume rilevanza anche per i terzi che si avvalgono della attività professionale, i quali, dunque, sono, a loro volta destinatari, sia pure indiretti, delle norme deontologiche". La preoccupazione della caducazione del procedimento disciplinare è anche della Consulta che, nella propria sentenza, indica testualmente "È dunque necessario che, nelle more dell'intervento legislativo, gli organi professionali competenti vigilino con il massimo rigore affinché non siano consentite pratiche abusive che determinino l'aggravamento del segnalato principio di conservazione dell'azione disciplinare".*

In conclusione, la pronuncia di incostituzionalità relativa alla possibilità di richiedere la cancellazione volontaria dall'albo pur in pendenza di un procedimento disciplinare richiede implementazioni organizzative significative che vanno nella direzione di una maggiore cooperazione tra l'organo amministrativo e l'organo disciplinare e di maggiori controlli ordinistici in fase di reinscrizione.

Attendiamo che la pratica quotidiana ci fornisca nuovi spunti e riflessioni e attendiamo che il Legislatore colmi il vuoto normativo.

L'archiviazione nel procedimento disciplinare: obbligo di motivazione

Con sentenza n. 9/2025, il CNF, tornando sulla natura e finalità del provvedimento di archiviazione di un'azione disciplinare, fornisce indicazioni interessanti su presupposti e modalità che, con le specificità del caso, sono applicabili in via generale alle professioni regolamentate nell'ambito dei procedimenti disciplinari a carico degli iscritti all'albo.

Il CNF chiarisce che Il Consiglio Distrettuale di Disciplina può archiviare la notizia di illecito disciplinare in tre diversi momenti:

1. prima dell'avvio del procedimento, in seduta plenaria e su richiesta del presidente, se l'infrazione appare manifestamente infondata, anche senza istruttoria.
2. durante l'istruttoria preliminare, su iniziativa del consigliere istruttore, con delibera della sezione competente.
3. In qualunque fase del procedimento, se emerge successivamente la manifesta infondatezza dell'addebito.

Il CNF sottolinea inoltre che il provvedimento di archiviazione deve essere sempre motivato (art. 58 L. 247/2012 e art. 19 Reg. CNF 2/2014) e che, proprio quale provvedimento, può essere impugnato, anche per vizio di motivazione. Sotto il profilo sostanziale, il provvedimento di archiviazione ha una valenza analoga al proscioglimento.

Il meccanismo di archiviazione disciplinato dalla legge forense consente da un lato un'azione deflattiva rispetto a segnalazioni disciplinari inutili (con conseguente tutela della reputazione del professionista iscritto) e dall'altro lato permette di razionalizzare le risorse a disposizione del sistema disciplinare. Deve tuttavia essere calibrato e trova il suo contrappeso nel principio della motivazione, che -permeando e rendendo legittimo ciascun provvedimento amministrativo- rappresenta la vera garanzia per la trasparenza dell'azione disciplinare e il diritto alla tutela giurisdizionale. Da questo deriva che l'archiviazione costituisce un atto sostanzialmente decisorio, e non meramente procedimentale, e la conseguenza di tale qualifica è che l'archiviazione può essere sottoposta a controllo in sede di impugnazione.

L'archiviazione del procedimento disciplinare è ammessa anche per le altre professioni, pur tuttavia si rileva che con riguardo alla sola professione forense questa viene ammessa in sede preliminare e senza istruttoria; al contrario, nelle altre professioni, l'archiviazione preliminare ovvero prima dell'avvio del giudizio è consentita ma solo a seguito di istruttoria o almeno di accertamenti sommari.

Accesso civico generalizzato: applicazione e limiti secondo ANAC

Con parere del 9 luglio 2025, l'ANAC -nel rispondere ad una richiesta di chiarimenti di un'Unione di Comuni del Centro Italia- ha fornito indicazioni su applicazione e limiti del diritto di accesso generalizzato, ribadendo che non è necessaria la motivazione e la presenza di un interesse rilevante per esperirne la richiesta e sottolineando che la ratio dell'accesso civico generalizzato è la promozione della trasparenza, la partecipazione e il buon andamento dell'azione amministrativa, la facilitazione del controllo diffuso da parte dei cittadini.

ANAC ha, pertanto, ripercorso gli aspetti fondamentali dell'accesso civico generalizzato, evidenziando che:

- con riferimento alla legittimazione attiva, chiunque può presentare istanza di accesso civico generalizzato; in tal senso l'Adunanza Plenaria n. 10/2020 ha chiarito che l'accesso non può essere negato per insussistenza in capo al richiedente di un interesse diretto, concreto o attuale ai sensi dell'art. 22 L. 241/1990. L'accesso generalizzato, infatti, consente di superare le limitazioni previste per l'accesso documentale riconoscendo a chiunque il diritto di accesso indipendentemente dalla sussistenza di un interesse qualificato;
- con riferimento all'obbligo di motivazione, la richiesta di accesso generalizzato può essere presentata senza indicazione di motivazione, purché non sia pretestuosa o contro la buona fede;
- con riferimento al limite temporale, l'accesso riguarda qualsiasi documento ancora in possesso dell'amministrazione, indipendentemente dalla data di produzione. In tal senso, con sentenza n. 5671/2014 il TAR Campania ha precisato che *"se il decreto fosse applicabile ai soli atti*

formati dopo la sua entrata in vigore, l'effettiva operatività delle sue disposizioni risulterebbe procrastinata anche in misura assai rilevante [...] Il principio da affermare è, all'opposto, che gli atti che dispieghino ancora i propri effetti siano da pubblicare, nelle modalità previste, secondo quanto disposto dall'art. 8 co. 3 del d.lgs. 33/2013". Conseguentemente, la portata generale del principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso della PA non ammette limitazioni temporali vista anche l'assenza di alcuna disposizione legislativa in tal senso (cfr. Circolare FOIA n. 2/2017).

Sotto il profilo delle limitazioni all'esercizio del diritto, ANAC ha ripercorso i limiti e divieti a cui è sottoposto l'accesso civico generalizzato, evidenziando :

- il caso di richieste manifestamente onerose, che legittimano l'amministrazione a respingere solo le richieste che comportino un carico irragionevole di lavoro in grado di interferire con il buon andamento dell'ente;
- il caso della tutela di interessi pubblici e privati, che legittimano la limitazione o il rigetto dell'accesso per motivi che tutelino interessi pubblici o privati giuridicamente rilevanti (es. privacy, segreto di Stato, sicurezza pubblica) previsti dall'art. 5-bis del D.lgs. 33/2013.

Tale ultimo provvedimento di ANAC in materia di accesso generalizzato rafforza il principio di trasparenza amministrativa e ne permette l'esercizio del relativo diritto, consentendo ai cittadini di divenire parte attiva nei rapporti con la PA, contribuendo così alla prevenzione degli abusi.

Pubblicazione dei dati personali oltre i termini di legge: è danno erariale

Istruzioni operative per la corretta pubblicazione

Con una recentissima sentenza del 4 agosto u.s., la Corte dei Conti ha ribadito che la pubblicazione online di atti contenenti dati personali oltre i termini consentiti dalla normativa costituisce illecito, con responsabilità sia di natura erariale che disciplinare a carico dei funzionari responsabili.

Contesto di riferimento

Il tema della pubblicazione online degli atti amministrativi è da anni al centro di un delicato equilibrio tra trasparenza amministrativa e tutela della privacy. La normativa (Codice della privacy, GDPR, Linee Guida del Garante, D.lgs. n. 33/2013, D.lgs. n. 267/2000) prevede limiti stringenti, imponendo la rimozione o l'anonimizzazione dei dati personali una volta decorso il termine di pubblicazione.

La recente pronuncia della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale della Valle d'Aosta del 4 agosto 2025, n. 35 offre un chiarimento importante sotto il profilo della responsabilità dei soggetti chiamati alla pubblicazione sui siti web: la violazione degli obblighi sul trattamento dei dati personali, in particolare -in questo caso- il rispetto dei termini di pubblicazione nell'albo on line, comporta non solo sanzioni del Garante Privacy, ma anche responsabilità erariale a carico degli amministratori e dirigenti responsabili della pubblicazione.

Fattispecie

Nel caso esaminato dalla Corte dei conti, un ente pubblico aveva mantenuto pubblicate online deliberazioni contenenti dati identificativi (nome e cognome) di un dipendente, relative al suo trasferimento per "incompatibilità ambientale". Nonostante i richiami e le indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali, l'ente non ha oscurato né eliminato i dati e pertanto è stato sanzionato con un'ordinanza-ingiunzione pecuniaria.

La Procura contabile, a fronte della sanzione pecuniaria comminata, ha convenuto in giudizio il legale rappresentante dell'ente e il dirigente responsabile della pubblicazione.

Le contestazioni, derivanti dal pagamento della sanzione da parte della PA avvenuto con fondi pubblici, hanno riguardato:

- il titolare del trattamento (rappresentante legale), accusato di non aver vigilato e impartito le necessarie direttive;
- il responsabile del servizio (dirigente preposto alla pubblicazione), che ha omesso di rimuovere l'atto o oscurare i dati anche dopo le osservazioni del Garante.

La magistratura contabile ha, pertanto, ritenuto che le persone responsabili (il rappresentante legale e il dirigente preposto alla pubblicazione) abbiano causato un danno indiretto alle casse dell'ente, per colpa grave nella gestione dei dati personali.

Tale conclusione ha comportato il richiamo della Corte ai principi di necessità, pertinenza e non eccedenza di cui all'art. 5

del GDPR, stabilendo -in via definitiva e chiarissima- che la permanenza sul web dei dati personali oltre i termini di legge configura illecito trattamento, con danno erariale indiretto per le sanzioni pagate dall'ente.

Conclusioni

La sentenza riafferma un principio essenziale: la trasparenza non può prevalere sulla protezione dei dati personali e le amministrazioni devono bilanciare attentamente l'accesso alle informazioni con il rispetto della privacy, ricordando che la responsabilità ricade direttamente sui funzionari che gestiscono la pubblicazione online.

Si tratta di un orientamento ormai consolidato, che -pur nel rispetto degli obblighi di trasparenza amministrativa imposti a vari livelli in capo agli enti ed amministrazioni -rafforza il diritto all'oblio e limita la reperibilità indiscriminata dei dati personali sui motori di ricerca.

È importante, pertanto, che i soggetti deputati alla pubblicazione degli atti amministrativi dell'ente si assicurino preliminarmente circa la sussistenza della base giuridica, e successivamente visionino la documentazione di modo da espungere dati personali non necessari, eccedenti e non pertinenti.

A tal proposito una guida alla corretta pubblicazione dei dati può rinvenirsi nelle Linee Guida del Garante, oltre che nel TUEL e negli artt. 7bis e 8 del D.Lgs. 33/2013.

Istruzioni operative per i soggetti tenuti alle pubblicazioni obbligatorie

Al fine di gestire correttamente la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, in particolare nella sezione Amministrazione Trasparente e/o sugli albi on line, e al fine di prevenire rischi di sanzioni e di responsabilità erariali oltre che danni reputazionali, i soggetti obbligati a pubblicare dati, documenti e informazioni sono tenuti al rispetto di regole chiare e proceduralizzate.

Si sintetizzano, di seguito, indicazioni operative il cui rispetto consente di svolgere pubblicazioni appropriate e rispettose dei limiti legalmente imposti.

I soggetti responsabili della pubblicazione di documenti, dati e informazioni, pertanto, devono:

1. Verificare la sussistenza della base giuridica prima di procedere ad ogni pubblicazione contenente dati personali;
2. Verificare costantemente i termini di pubblicazione degli atti sul proprio sito istituzionale, sia che si tratti di pubblicazione su albi on line sia che si tratti di pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente;
3. Rimuovere o anonimizzare i dati personali i cui termini di pubblicazione legalmente stabiliti risultino scaduti;
4. Definire chiaramente ruoli e responsabilità sia in relazione alla privacy governance (titolare, responsabile e incaricati

- del trattamento) sia in relazione agli obblighi di pubblicazione (governance della trasparenza);
5. Applicare i principi di privacy by design e by default, valutando ex ante quali dati siano effettivamente necessari alla pubblicazione;
 6. Aggiornare le procedure interne e i manuali operativi sul trattamento dei dati personali;
 7. Aggiornare la sezione trasparenza del PTPCT/PIAO con le indicazioni della delibera 495 del 25 settembre 2024 di ANAC, dando evidenza della fase di validazione precedente alla pubblicazione;
 8. Erogare costantemente formazione al personale coinvolto nella gestione delle pubblicazioni online.

L'ANAC proroga l'utilizzo della piattaforma PCP per gli affidamenti sotto i 5.000 euro

Con Comunicato del Presidente del 18 giugno u.s. l'ANAC ha ulteriormente prorogato la possibilità per le stazioni appaltanti di utilizzare la piattaforma PCP per gli affidamenti diretti di valore inferiore a € 5.000,00 e per le fattispecie escluse dall'applicazione del Codice appalti i cui alla Delibera n. 584 del 2023. Tale proroga ha lo scopo di supportare le stazioni appaltanti nelle riferite difficoltà di utilizzo delle piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD).

Questo nuovo intervento va soprattutto nella direzione delle piccole amministrazioni che -nonostante sia trascorso un lasso di tempo lungo dall'entrata in vigore delle norme sulla digitalizzazione- segnalano difficoltà di adeguamento connesse soprattutto alla mancanza di risorse utili per affrontare il cambiamento in modo rapido.

La proroga -oramai giunta alla sua terza edizione- sintetizza la scelta dell'Autorità che, nel bilanciamento tra le esigenze di

trasparenza e le necessità di supporto concreto alle amministrazioni, riconosce l'importanza di un accompagnamento graduale verso la piena digitalizzazione del settore senza compromettere la trasparenza e l'efficacia dell'intero sistema.

Tuttavia, vale la pena osservare che la deroga ha finora rappresentato la regola, invece che l'eccezione; riprova ne è il fatto che il Comunicato di ANAC non stabilisce un termine alla proroga, con ciò potendo intendersi che è sine die. Riprova ulteriore ne è che ANAC ribalta l'onere del rispetto della norma invitando "le PAD a porre in essere ogni misura idonea a favorire la semplificazione del procedimento digitale per l'affidamento dei sopra richiamati contratti, nel rispetto delle regole tecniche dell'art. 26 comma 1 del Codice e del relativo aggiornamento in corso" riservandosi di monitorare il buon esito di tale semplificazione onde stabilire la definitiva dismissione della scheda per gli affidamenti dalla PCP web.

Ordine professionale e Data Breach: sanzioni del Garante per vulnerabilità dei sistemi

Con un recente provvedimento il Garante Privacy ha sanzionato un Ordine professionale per violazione della normativa sui dati personali connessa ad un data breach; il Garante ha infatti rilevato la vulnerabilità dei sistemi e delle misure di sicurezza adottate e in particolare ha accertato che l'accesso non autorizzato ai sistemi informatici è avvenuto a causa di una vulnerabilità dell'infrastruttura dell'Ordine che ha consentito l'esfiltrazione (e la successiva pubblicazione on line) di circa 7 GB di dati particolari, inclusi documenti relativi a procedimenti disciplinari e dati personali di dipendenti, collaboratori e iscritti.

Violazione e rilievi del Garante

A seguito delle proprie attività ispettive, il Garante ha rilevato un trattamento dei dati in difformità dei principi di integrità e riservatezza (cfr. art. 5, par. 1, lett. f) e art. 32 del Regolamento (UE) 2016/679) con particolare riferimento all'insufficienza delle misure tecniche e organizzative idonee predisposte che non hanno consentito all'Ordine di garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio sotteso. Specificatamente, il Garante ha rilevato le seguenti inadempienze da parte dell'Ordine:

- Mancata adozione di misure idonee a rilevare tempestivamente la violazione dei dati personali: l'Ordine non ha rilevato tempestivamente l'attacco, nonostante vi fossero segnali anomali (accessi notturni via RDP, traffico in uscita, disattivazione processi); la violazione è stata scoperta solo dopo la ricezione di alcune segnalazioni da utenti esterne stante la carenza di strumenti e misure interne di monitoraggio idonee a rilevare tempestivamente le violazioni dei dati personali. A nulla è valsa la difesa dell'Ordine fondata sulla natura sofisticata dell'attacco informatico, posto che i meccanismi automatici di rilevazione -se posti in essere- sono finalizzati proprio alla rilevazione di eventi che, per le particolari accortezze impiegate dagli attaccanti, possono sfuggire al controllo umano, mettendo in rilievo determinati eventi (es. traffico in orario notturno o in giorni festivi, in giorni in cui non sono previsti interventi di manutenzione programmati);
- Utilizzo di sistemi vulnerabili ed obsoleti: il sistema configurato dall'Ordine era basato su un sistema operativo obsoleto che non rispettava i criteri minimi di sicurezza; tale sistema, unitamente all'omesso aggiornamento, ha facilitato l'accesso da parte di soggetti esterni. In conformità all'art. 32 del GDPR l'Ordine avrebbe dovuto tarare i propri sistemi di sicurezza sulla base dei rischi derivanti dal trattamento dei dati quali perdita, distruzione, modifica, divulgazione e accesso non autorizzato delle informazioni ed in particolare conseguenze sulle relazioni economiche e sociali degli interessati;
- Inadeguatezza del sistema di sicurezza rispetto al rischio effettivo: la circostanza che l'Ordine ha adottato misure di sicurezza in linea con la Circolare AgID conformandosi al livello standard non è sufficiente a garantire l'adeguatezza delle misure; le stesse devono essere aggiornate rispetto all'attuale contesto tecnologico, all'evoluzione del rischio e della natura dei dati trattati (dati disciplinari, sanitari, giudiziari, su minori). Conseguentemente, la mancata rivalutazione periodica delle misure ha reso queste ultime minimali ed obsolete rispetto alle esigenze e ai più gravi rischi attuali, anche alla luce dell'aumento significativo degli attacchi informatici. Infatti, l'obbligo del titolare del trattamento di adottare misure tecniche e organizzative idonee non si esaurisce con l'asserita conformità alle misure indicate nelle linee guida che invero costituiscono le misure minime di sicurezza, ma richiede revisioni e aggiornamenti;
- Mancata adozione dell'autenticazione a più fattori (MFA): l'Ordine non aveva implementato l'autenticazione a più fattori per gli accessi remoti (RDP), nonostante gestisse dati particolari; soltanto a seguito dell'attacco è stato previsto l'uso di autenticazione doppia con certificati e blocchi orari. La mancata adozione dell'autenticazione a più fattori ha facilitato l'attacco, avvenuto tramite brute force su RDP esposto pubblicamente. Il Garante sottolinea che il costo di attuazione di tali misure -evidenziato dall'Ordine- non può giustificare la mancata adozione di misure elementari ma efficaci posto che l'autenticazione a più fattori è considerata ormai una misura di base;
- Mancata protezione crittografica delle credenziali: l'Ordine non ha adottato misure idonee a garantire la protezione crittografica delle credenziali consentendo il recupero delle stesse, associate al dominio esterno, nel dark web che di fatto hanno facilitato l'accesso;

Il Garante ha ritenuto, tra le altre cose, che i costi connessi alle implementazioni informatiche non costituiscono una giustificazione accoglibile e non rappresentano una scriminante per la responsabilità dell'Ordine. L'Ordine ha infatti invocato carenze di bilancio ed eccessivi costi a supporto della mancata adozione di misure di sicurezza più evolute ma il Garante ha ribadito che i titolari del trattamento devono essere in grado di gestire i costi complessivi per poter attuare efficacemente tutti i principi e tutelare i diritti. I costi di attuazione delle misure costituiscono solo uno dei fattori da considerare ai fini della loro individuazione e non giustificano l'adozione di misure inadeguate o un motivo per astenersi dalla loro attuazione. Da tale riflessione discende che l'individuazione di misure tecniche e organizzative meno costose deve sempre garantire la protezione dai rischi a cui sono sottoposti i dati non autorizzando il titolare ad abbassare il livello di protezione.

Peraltro, il Garante ha sottolineato che la circostanza che le stesse misure siano state adottate dopo l'attacco dimostra che queste non fossero inaccessibili economicamente, ma semplicemente che non fossero state valutate con sufficiente consapevolezza del rischio.

Valutazione della sanzione

In considerazione di quanto ricostruito, il Garante ha concluso che la mancata adozione da parte dell'Ordine delle misure tecniche e organizzative adeguate a garantire la sicurezza dei sistemi di trattamento dei dati personali configura una violazione degli artt. 5, par. 1, lett. f), e 32, par. 1, del Regolamento UE 2016/679.

L'Autorità ha considerato negligente la condotta dell'Ordine valutandola come violazione grave ed ha comminato una sanzione pecuniaria nella misura di euro 30.000,00 tenuto conto che:

- l'Ordine, pur non avendo adottato sistemi di alert in tempo reale per l'identificazione tempestiva di eventuali anomalie, aveva implementato un firewall in grado di rilevare i log e i tentativi di connessione RDP dall'esterno, inclusi eventuali tentativi di accesso indebito alla rete, affidando a taluni propri dipendenti il controllo periodico degli stessi;
- l'esfiltrazione dei dati è avvenuta in maniera progressiva, ovvero generando quantità di traffico di dimensioni tali da

non generare sospetti, in orario notturno e in giorni festivi, senza mai superare la soglia di traffico media;

- la violazione non ha compromesso la disponibilità e l'integrità dei dati personali trattati dall'Ordine; tuttavia, ha riguardato un elevato numero di dati personali (dati anagrafici, di contatto, di pagamento, relativi a documenti d'identità/riconoscimento, appartenenti a categorie particolari, relativi a condanne penali e reati, e coperti dal segreto professionale) che ha esposto i soggetti interessati, tra cui anche soggetti vulnerabili, a potenziali rischi di discriminazione, furto d'identità, frodi, rischi reputazionali e altri pregiudizi nella sfera economica e sociale;
- l'Ordine ha notificato al Garante la violazione dei dati personali ai sensi dell'art. 33 del GDPR ed ha offerto una buona cooperazione all'Autorità nel corso dell'istruttoria e che non risultano precedenti violazioni pertinenti commesse dal titolare del trattamento.

Tale provvedimento valorizza fortemente il principio di "accountability" ai sensi del quale il titolare del trattamento adotta politiche e attua misure adeguate a garantire ed essere in grado di dimostrare che il trattamento dei dati personali effettuato è conforme allo stesso GDPR; tale valutazione deve essere effettuata periodicamente per consentire un aggiornamento e adeguamento costante delle misure ai rischi attuali.

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