

**La trasparenza nelle borse di ricerca: natura giuridica e obblighi pubblicitari
alla luce del Parere ANAC n. 1603/2025**

Di

Riccardo Renzi

Il Parere ANAC n. 1603/2025 costituisce un intervento di rilievo nel contesto della disciplina della trasparenza amministrativa, soffermandosi in particolare sulla qualificazione giuridica delle borse di ricerca e sulle conseguenti ricadute in termini di obblighi di pubblicazione. L'Autorità distingue le borse di ricerca dai nuovi contratti di ricerca introdotti dalla riforma del 2022, inquadrando le prime come forme di collaborazione esterna e non come rapporti di lavoro subordinato. Da tale qualificazione discende una diversa applicazione degli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013, incentrata sull'art. 15, con esclusione dell'art. 19. Il parere valorizza, inoltre, il ruolo dell'accesso civico generalizzato come strumento di controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione e riconosce alle amministrazioni la possibilità di pubblicare "dati ulteriori" nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

Nel panorama dell'amministrazione pubblica e, in particolare, del sistema universitario e della ricerca, le borse di studio e le borse di ricerca occupano una posizione intermedia tra formazione e collaborazione. Con l'adozione del Parere n. 1603/2025, l'Autorità Nazionale Anticorruzione interviene per chiarire la portata degli obblighi di trasparenza connessi al conferimento delle borse di ricerca, offrendo una lettura sistemica delle norme applicabili e distinguendo nettamente questa figura dai più recenti "contratti di ricerca", che si collocano ormai nell'area del lavoro subordinato a tempo determinato. L'intervento dell'ANAC si colloca nel solco delle modifiche normative introdotte dal d.l. n. 36/2022, convertito nella l. n. 79/2022, che ha profondamente innovato l'art. 22 della legge n. 240/2010. Le innovazioni hanno segnato il passaggio dagli assegni di ricerca ai contratti di lavoro, con ricadute significative sul piano della trasparenza e della pubblicità amministrativa.

La qualificazione giuridica delle borse di ricerca: una collaborazione esterna, non un rapporto di lavoro

L'elemento centrale del parere è la ricostruzione della **natura giuridica delle borse di ricerca**, che l'ANAC identifica chiaramente come **rapporti di collaborazione esterna**, finalizzati alla formazione e all'inserimento dei giovani laureati in ambito accademico o scientifico. L'Autorità evidenzia tre caratteristiche fondamentali:

- Le borse non costituiscono **contratti di lavoro subordinato**;
- Non comportano **alcun diritto all'inserimento nei ruoli del personale accademico**;
- Rivestono una funzione **formativa e di supporto alla ricerca**, rimanendo estranee all'ordinario reclutamento di personale.

Tale interpretazione si inserisce coerentemente nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui, in assenza dei caratteri tipici della subordinazione — tra cui l'eterodirezione, la continuità e la dipendenza gerarchica — non si può configurare un rapporto di lavoro subordinato (Cons. Stato, sez. VI, 24 gennaio 2018, n. 490).

Questa ricostruzione distingue le borse di ricerca dai **nuovi contratti di ricerca** previsti dalla versione modificata dell'art. 22 della legge n. 240/2010, che si configurano invece come **rapporti di lavoro a tempo determinato** pienamente rientranti nelle procedure di reclutamento pubblico.

Trasparenza e pubblicazione: obblighi differenziati tra borse e contratti di lavoro

Una volta esclusa la natura lavorativa del rapporto, l'ANAC chiarisce che non può trovare applicazione l'art. 19 del d.lgs. n. 33/2013, il quale impone obblighi di pubblicazione in materia di procedure di reclutamento del personale. Secondo l'Autorità:

“La selezione di collaboratori esterni non è assimilabile ad una procedura di reclutamento di personale”.

Questa affermazione richiama quanto già affermato in sede giurisprudenziale, dove è stato escluso che le collaborazioni autonome e occasionali possano essere ricondotte all'ambito del reclutamento di personale, salvo che non si tratti di relazioni che dissimulano un vero rapporto di lavoro subordinato (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 20 aprile 2017, n. 4664). Diversamente, l'obbligo di trasparenza discende dall'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013, che impone alle amministrazioni di pubblicare i dati relativi ai **consulenti e collaboratori esterni**: nominativi, compensi, ragione dell'incarico e modalità di selezione. I titolari di borse di ricerca, pertanto, vengono inquadrati come soggetti rientranti in tale categoria, con obblighi pubblicitari circoscritti.

L'accesso civico generalizzato come strumento di trasparenza sussidiaria

Pur in assenza di un obbligo normativo di pubblicazione ex art. 19, l'ANAC evidenzia la possibilità per i cittadini di ricorrere all'**accesso civico generalizzato**, previsto dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, per ottenere informazioni e documenti relativi alle procedure di selezione per le borse di ricerca. Tale meccanismo rappresenta una garanzia fondamentale di **accountability** dell'amministrazione pubblica, come chiarito anche dalla giurisprudenza: "L'accesso civico generalizzato mira a garantire un controllo democratico sull'attività amministrativa anche in assenza di una posizione qualificata" (Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10). L'istituto consente dunque di bilanciare la mancanza di un obbligo ex lege con la possibilità, per chiunque, di esercitare un controllo diffuso e trasparente sull'operato delle università e degli enti di ricerca.

Pubblicazione volontaria di dati ulteriori: un'opzione trasparente nel rispetto della privacy

L'ultima parte del parere ANAC è dedicata alla possibilità, riconosciuta alle amministrazioni, di **pubblicare volontariamente i dati relativi alle borse di ricerca** in qualità di "dati ulteriori", ai sensi dell'art. 7-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013. Questa facoltà, tuttavia, deve essere esercitata nel rispetto della normativa sulla **protezione dei dati personali**, evitando eccessi informativi o trattamenti sproporzionati. Il Consiglio di Stato ha più volte ribadito la necessità di un **equilibrio tra trasparenza e riservatezza**, sottolineando che l'assenza di obblighi normativi specifici impone una valutazione prudente (Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2021, n.

1837). La pubblicazione volontaria si configura così come una buona pratica, coerente con i principi di trasparenza amministrativa, ma subordinata alla verifica della compatibilità con i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

Conclusioni

Il Parere ANAC n. 1603/2025 offre una lettura puntuale e coerente della normativa sulla trasparenza, rapportata alla specificità delle borse di ricerca. Escludendone la riconducibilità al lavoro subordinato e inquadrandole nel contesto delle collaborazioni esterne, l'Autorità delimita correttamente il perimetro degli obblighi di pubblicazione. Ne emerge un impianto normativo in cui la trasparenza è garantita attraverso forme differenziate: pubblicazione ex art. 15 per i dati essenziali, accesso civico generalizzato come strumento sussidiario, e facoltà di pubblicazione volontaria nel rispetto della privacy. Tale approccio si inserisce nel solco di una trasparenza funzionale e proporzionata, che evita sovraesposizioni indebite dei dati personali ma, al tempo stesso, assicura il controllo pubblico su risorse e attività di rilievo pubblico, come quelle afferenti alla ricerca scientifica.