

## **ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI: LE TIPOLOGIE PREVISTE DALLA NORMATIVA VIGENTE**

**GABRIELLA CHISARI**

- **Caratteri della privacy tra diritti e trasparenza**
- **Accesso documentale o procedimentale**
- **Accesso civico semplice**
- **Accesso civico generalizzato**
- **Forma della procedura di Accesso**
- **Autorità Anticorruzione: casi particolari e limiti**
- **Il registro degli accessi**
- **Riferimenti Normativi**



## CARATTERI DELLA PRIVACY TRA DIRITTI E TRASPARENZA

Nell'ambito dell'attività strettamente amministrativa della scuola risultano fondamentali le disposizioni relative all'**accessibilità agli atti**. Queste disposizioni sono volte a favorire la **partecipazione, la trasparenza e l'imparzialità** dell'azione amministrativa e tutelano l'**interesse conoscitivo** di tutti i soggetti della società civile, in assenza di ostacoli riconducibili ai limiti previsti dalla legge. Non è inusuale, pertanto, che un'istituzione scolastica riceva richiesta di accesso ad atti amministrativi, quali verbali, compiti, graduatorie, atti di gare e vari documenti relativi ai sempre più numerosi adempimenti in carico alle scuole.

Il diritto di accesso va, tuttavia, sempre coniugato con l'altrettanto rilevante valore del rispetto della **privacy** dei soggetti coinvolti e della riservatezza dei terzi, secondo le disposizioni legislative vigenti. Per tutto ciò si rivela, pertanto, uno degli aspetti più delicati nella gestione amministrativa delle istituzioni scolastiche, che oltre ad implicare forti responsabilità del dirigente scolastico può facilmente determinare contenziosi. L'accesso agli atti amministrativi è disciplinato da precise norme, appro-



vate in tempi diversi e con finalità e procedure specifiche, che sintetizziamo di seguito:

- La **Legge 7 agosto 1990, n. 241, capo V** - *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* - rivoluziona il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, introducendo i principi di **trasparenza, imparzialità ed efficacia**. Essa subordina il diritto di accesso alla titolarità di una situazione **legittimante e identificata come “situazione giuridicamente rilevante”**. Ad essa è collegato il **Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184** - *Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi* - che disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel capo V della predetta Legge n. 241/1990.
- La **Legge 28 novembre 2012, n. 190** - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione* - nota anche come “Legge Anticorruzione”, è la normativa quadro italiana che ha introdotto un sistema organico per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione. Essa



configura la **trasparenza dell'attività amministrativa** (art. 1, comma 15) come *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”*, in quanto rappresenta uno degli strumenti essenziali per garantire la **legalità** ed il **buon andamento dell'azione amministrativa**, la lotta ai fenomeni di corruzione ed una più efficace gestione delle risorse.

Da questa Legge discendono due importanti norme: il **Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni** - ed il **Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97 - Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza** - come correttivo della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con cui viene a prevalere la tutela preferenziale **dell'interesse conoscitivo**; pertanto le amministrazioni devono dare prevalenza al diritto di chiunque di conoscere e di accedere alle informazioni possedute dalla Pubblica amministrazione.



Come si può notare chiaramente dalle caratteristiche e dai presupposti delle su citate norme, nel tempo la trasparenza amministrativa è diventata **accessibilità totale agli atti**.

Da queste norme derivano infatti tre distinte forme di accesso:

- **“accesso documentale”** o **“accesso procedimentale”** - introdotto dalla **Legge 241/1990** - che permette agli interessati di prendere visione e richiedere copia di documenti, dati e informazioni detenuti da una Pubblica amministrazione, purché il richiedente sia titolare di un ***interesse diretto, concreto e attuale*** rispetto al documento stesso.
- **“accesso civico”**, previsto dal **D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 5**, che consente a chiunque di richiedere documenti, dati o informazioni che ogni pubblica amministrazione ha l’obbligo di pubblicare in una apposita sezione del proprio sito web istituzionale denominata *Amministrazione trasparente*, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati.
- **“accesso civico generalizzato”**, innovazione introdotta dal **D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97** (noto anche come **FOIA** - *Freedom of Information Act*), che consente a chiunque di richiedere dati e **documenti ulteriori** rispetto a quelli che le ammi-



nistrazioni sono obbligate a pubblicare, **senza essere necessariamente portatore di un particolare e specifico interesse.**

Vediamo di analizzare singolarmente queste tre diverse tipologie di procedure.



## ACCESSO DOCUMENTALE O PROCEDIMENTALE

L'accesso documentale riconosce agli interessati il diritto di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi che li riguardano. L'art. 22, c. 1, lett. b), della Legge n. 241/1990, evidenzia che tale diritto può essere esercitato solo da soggetti titolari di un **interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto**. Costoro sono quindi i cosiddetti "soggetti interessati", definiti dalla legge quali *"soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi..."*

E' opportuno chiarire anche ciò che la Legge 241/1990, all'**art. 22, c. 1, lett. d)**, intende per "documento amministrativo". Nello specifico *"ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale"*.

Ci sembra opportuno rilevare che l'accesso documentale non può essere utilizzato per svolgere controlli generici su attività



e procedimenti della scuola, ma deve, quindi, rientrare nell'interesse diretto, concreto e attuale del soggetto e riferito alla ragione giuridicamente rilevante legata al documento richiesto e in possesso dell'istituzione scolastica.

Pertanto la richiesta di accesso presentata alla scuola, in qualità di pubblica amministrazione che detiene il documento, deve essere regolarmente **motivata**, per dimostrare che ci sia veramente un *interesse diretto, concreto e attuale*. In sintesi, non basta dichiarare genericamente di essere titolari di un interesse, ma occorre indicare il collegamento tra la posizione giuridica del soggetto interessato e la documentazione richiesta.

Tanto per citare una delle situazioni più frequenti in ambito scolastico, capita molto spesso, in caso di non promozione di uno studente che i genitori facciano istanza di accesso agli atti, richiedendo i verbali di tutte le prove e degli scrutini, le griglie di valutazione e le copie dei compiti scritti del proprio figlio, al fine di proporre ricorso a tutela del minore, ritenendo che sia stato valutato ingiustamente. In tale situazione occorre che la richiesta dei genitori sia motivata da un interesse diretto, concreto e attuale che, nella particolare fattispecie, può concretizzarsi, e va quindi motivata in tal senso, esclusivamente nella tutela del-



la posizione del figlio. Se la domanda è irregolare o incompleta, l'amministrazione, comunque, ai sensi dell'art. 6, c. 5, del D.P.R. n. 184/2006, è tenuta a chiederne la regolarizzazione.

La pubblica amministrazione, quindi anche l'istituzione scolastica, deve decidere se consegnare i documenti **entro 30 giorni** (fatti salvi eventuali ricorsi), trascorsi i quali la richiesta si intende respinta. Infatti, ai sensi dell'art. 25, c. 4, della Legge n. 241/1990, decorso inutilmente tale termine senza riscontro, si configura il cosiddetto silenzio-rigetto, contro cui è possibile ricorrere – entro trenta giorni – al TAR ovvero alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Riteniamo utile, considerate alcune pronunce giurisprudenziali nonostante le previsioni dell'art. 25, c. 4 (silenzio-assenso), consigliare ai dirigenti scolastici, in caso di diniego, di renderlo esplicito con comunicazione scritta.

In caso di procedura attivata presso il TAR l'art. 25 stabilisce che *“il **giudice amministrativo** (ovvero il TAR, in primo grado e il Consiglio di Stato in appello), sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti”*.

Il diritto all'accesso di documenti è **negato** qualora *dalla loro divulgazione possa derivare una lesione (...) alla sicurezza e alla*



*difesa nazionale, o quando i documenti riguardano la vita privata o la riservatezza di persone fisiche e persone giuridiche.* Da non dimenticare, infatti, che il diritto di accesso va sempre coniugato, secondo le disposizioni legislative, con l'altrettanto rilevante valore del rispetto della **privacy** dei soggetti coinvolti. Un'azione importante a cui il dirigente scolastico deve porre massima attenzione riguarda la presenza dei c.d. **controinteressati**. L'amministrazione, infatti, prima di rispondere positivamente alla richiesta di accesso, deve verificare ed informare eventuali controinteressati che potrebbero avere pregiudizio da un possibile esercizio del diritto d'accesso. L'articolo 22, comma 1, lettera c) della Legge 241/1990 individua nei controinteressati *"tutti i soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"*. L'esistenza di un controinteressato è valutata dall'amministrazione cui è richiesto l'accesso ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 per cui: *"Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare*



*comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione”.*

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una **motivata opposizione**, anche per via telematica, alla richiesta di accesso, ma questo non esclude che l'amministrazione possa decidere, comunque, di accordare l'accesso.

Volendo richiamare il caso sopra citato, relativo all'accesso agli atti da parte dei genitori in caso di non promozione del figlio, succede spesso che venga fatta richiesta di accedere anche agli atti (per esempio gli elaborati scritti, le griglie di valutazione etc.) riguardanti altri studenti della classe, che nella fattispecie diventano i controinteressati. In tal caso la scuola è tenuta a dare comunicazione agli stessi. Qualora entro dieci giorni i genitori degli studenti controinteressati comunichino la loro opposizione alla ostensione della documentazione richiesta con l'istanza di accesso, la scuola dovrà valutare se rilasciare ugualmente le copie degli atti richiesti (gli elaborati scritti dei controinteressati, pur privi dell'associazione ai dati personali identificativi degli studenti, o altri documenti a loro relativi) o se



negare l'accesso a tutela della protezione della privacy. Si rileva infatti, a tal proposito, anche un ulteriore aspetto specificatamente indicato dal **Garante della Privacy**: *“poiché gli elaborati scritti delle procedure concorsuali (in questo caso assimilabili ai compiti scritti) sono redatti di proprio pugno dai candidati, non si può escludere completamente la possibilità di re-identificare a posteriori il soggetto interessato tramite la conoscenza o la comparazione della relativa grafia”* (cfr. anche art. 4, par. I, n. 1, del Regolamento n. 2016/679/UE). Pertanto non è opportuno accogliere tale richiesta anche in considerazione della non confrontabilità, ai fini della valutazione, dei risultati dei diversi alunni. Il dirigente scolastico deve in ogni caso comunicare l'accoglimento dell'istanza, anche in presenza di opposizione o di mancato riscontro, all'interessato e ai controinteressati; questi ultimi, qualora l'accesso sia stato accolto nonostante la loro opposizione, potranno impugnare la decisione entro trenta giorni (art. 25, c. 4, Legge n. 241/1990).

E' bene precisare infatti che la pura presenza del nominativo di un soggetto nel documento non basta, da sola, a qualificarlo come controinteressato, a meno che tale nominativo sia collegato a informazioni che, se diffuse, ne comprometterebbero la



riservatezza. Nelle scuole questa condizione può presentarsi anche in particolari casi, quali, per esempio, l'accesso a graduatorie interne, agli atti contenenti dati personali di alunni o personale, alle candidature a incarichi, alle procedure comparative nelle gare e appalti.

In linea di massima, quindi, la norma garantisce il soggetto interessato che esplicita con adeguata motivazione il suo interesse diretto, concreto e attuale nella sua richiesta di accesso, in considerazione di quanto previsto dall'art. 24, c. 7 della Legge n. 241/1990 che così recita: *“Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.”*

Tuttavia, continua il su citato comma, *“Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, (Codice in materia di protezione dei dati personali) in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.”*

In tali situazioni entra in gioco infatti il diritto alla riservatezza dei dati ed in particolare l'art. 60 del D.lgs. n. 196/2003: *“Quan-*



*do il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale”.*

Non possono ritenersi ammissibili né le istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle istituzioni scolastiche e neanche le richieste meramente esplorative, sproporzionate o tali da paralizzare il funzionamento degli uffici.

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla legge. L'esame dei documenti è **gratuito**. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al **rimborso del costo di riproduzione** in riferimento e proporzione sia alla quantità che alla natura di “copia” o “copia conforme all'originale”, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura. Elementi che le Istituzioni scolastiche dovrebbero aver definito nel proprio Regolamento o nella Carta dei servizi.



In caso di loro assenza è consigliato fare esplicito riferimento al Regolamento in materia di rimborso dei costi di riproduzione emanato dal Ministero con Decreto Direttoriale n. 662 del 17 aprile 2019.



## ACCESSO CIVICO SEMPLICE

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella Legge 190/2012 (articolo 1, commi 35 e 36), il Governo ha approvato il **decreto legislativo 33/2013** rubricato *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*. L'articolo 1 del D.lgs. 33/2013 definisce la trasparenza come: *“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. La trasparenza, quindi, diventa uno degli strumenti principali, se non il principale, per **prevenire e contrastare la corruzione** che il legislatore ha individuato con la Legge 190/2012.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. La trasparenza quindi *“è condizione di*



*garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino". Il comma 15, dell'articolo 1 della Legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 della Costituzione".*

Come tale, la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei **siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni**, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

In tale ambito di riferimento si colloca l'**accesso civico semplice**, inteso quale diritto di chiunque di richiedere e ottenere documenti, dati o informazioni che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei loro siti istituzionali, nel caso in cui ne abbiano omissa la pubblicazione. Esso può essere richiesto da chiunque, senza dover dimostrare alcun interesse qualificato o personale; non deve quindi essere motivato ed è completamente



gratuito. L'ente deve rispondere entro **30 giorni**, pubblicando l'atto sul sito e comunicando il link al richiedente.

Così infatti recita l'art. 5, c. 1, D.lgs. n. 33/2013: *“Chiunque ha diritto di richiedere documenti, informazioni o dati per i quali sussiste un obbligo di pubblicazione nei casi in cui sia stata omessa la relativa pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non richiede motivazione, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione.”*

Le pubbliche amministrazioni hanno quindi l'obbligo di pubblicazione dei dati, garantendo la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la semplicità di consultazione e la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione (art. 6). Il decreto legislativo n. 33 del 2013, all'art. 13, disciplina in dettaglio le informazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito istituzionale in modo da consentire a tutti i cittadini di accedervi direttamente nell'apposita sezione denominata “Amministrazione trasparente”, senza autenticazione né identificazione e di conoscere lo stato dei



procedimenti amministrativi che li riguardano, seguendo le fasi attraverso cui l'attività amministrativa si articola.

L'ANAC con **delibera n. 430 del 13 aprile 2016** ha emanato delle Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla Legge n. 190 del 6 novembre 2012, e al decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, indicando anche l'elenco dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria per le istituzioni scolastiche, a cui si rimanda.

Nell'area "Altri contenuti" di "Amministrazione trasparente" vanno pubblicate le indicazioni e la modulistica per consentire l'accesso civico a chi ne ha interesse, naturalmente *"nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti"*.



## ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

L'“accesso civico generalizzato” è un'innovazione introdotta dal D.lgs. del 25 maggio 2016, n. 97 (noto anche come FOIA - *Freedom of Information Act*). Nello specifico è disciplinato dall'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 come modificato dall'art. 6 del D.lgs., n. 97/2016, che così recita: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*.

Il legislatore, infatti, nel voler riordinare la disciplina sulla *trasparenza* delle pubbliche amministrazioni, operata dal decreto legislativo n. 97/2016, ha voluto, da un lato, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e, dall'altro, favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento



delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, affiancando all'accesso civico "semplice" l'accesso civico "generalizzato", che si estrinseca nell'espressione più alta del diritto all'informazione del cittadino.

Esso consiste nel diritto di chiunque di richiedere dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto a quelli che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare, senza essere necessariamente portatore di un particolare e specifico interesse, e quindi senza obbligo di motivare la richiesta, pur nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti. Pertanto, può essere richiesto da tutti i cittadini, senza alcun bisogno di dimostrare un interesse qualificato o un coinvolgimento diretto. Possono essere richiesti dati e documenti in relazione ai quali, pur non sussistendo alcun obbligo di pubblicazione in capo alla pubblica amministrazione, quest'ultima è comunque tenuta a fornirli al richiedente, ove ne venga fatta apposita istanza, sempre che ciò avvenga nel rispetto dei limiti espressamente sanciti dal c. 5 bis del suddetto decreto.

La richiesta deve essere chiara e permettere di individuare l'oggetto e i documenti desiderati; non sono ammesse richieste vaghe o esplorative.



L'amministrazione deve fornire una risposta (positiva o negativa) nel minor tempo possibile e, in ogni caso, **entro 30 giorni**. Quando vi siano controinteressati, l'amministrazione ne dà comunicazione con raccomandata A/R (o per via telematica ove consentito). Se l'accesso è accordato nonostante l'opposizione, i documenti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione di tale comunicazione da parte del controinteressato.

Anche in questo caso, per avviare la procedura, solitamente è necessario compilare un modulo standardizzato reperibile nella sezione "Altri contenuti" di "Amministrazione Trasparente" del sito web istituzionale.

In caso di diniego totale/parziale o di mancata risposta, è possibile presentare una richiesta di riesame al RPCT (Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza), che decide con provvedimento motivato entro venti giorni (art. 5, c. 7, D.lgs. n. 33/2013). Il controinteressato che si opponga all'accoglimento dell'istanza può a sua volta rivolgersi all'RPCT ai sensi dell'art. 5, c. 9, del D.lgs. n. 33/2013.

In ogni caso è possibile il ricorso giurisdizionale al TAR.



L'accesso civico generalizzato può essere rifiutato dalla pubblica amministrazione:

- quando la richiesta è manifestamente irragionevole (per esempio in caso di richieste massive che paralizzano l'ufficio). L'amministrazione infatti non è tenuta a elaborare dati o creare appositamente nuovi documenti per rispondere all'istanza, come precisato dalla delibera ANAC n. 1309/2016;
- se riguarda dati inesistenti;
- se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto a interessi pubblici o privati giuridicamente rilevanti;
- al fine di tutelare un particolare interesse privato: si pensi alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia o alla libertà ed alla segretezza della corrispondenza.



## FORMA DELLA PROCEDURA DI ACCESSO

La legge prevede due forme di accesso: informale o formale.

L'**accesso informale** può essere richiesto anche verbalmente quando, in base alla natura del documento, non vi siano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sull'esistenza del suo interesse e sull'assenza di controinteressati. In tali casi il dirigente può soddisfare la richiesta immediatamente mediante visione o rilascio della documentazione disponibile.

Il richiedente deve comunque indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità. La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

Quando tali presupposti non ricorrono, per esempio, qualora in base al contenuto del documento richiesto si riscontri l'esistenza di controinteressati, ovvero sorgano dubbi sulla legitti-



mazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, l'amministrazione invita il richiedente a presentare **richiesta formale** ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.P.R. n. 184/2006.

Ove la richiesta sia irregolare o incompleta (art. 6, c. 5, D.P.R. 184/2006), l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.



## AUTORITÀ ANTICORRUZIONE: CASI PARTICOLARI E LIMITI

Proprio in considerazione dei possibili limiti posti dalle norme sul trattamento dei dati, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, ha adottato la **Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016**, avente ad oggetto *"Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, c. 2 del D.lgs. 33/2013"*. Tale delibera è di fondamentale importanza in quanto, oltre a definire e distinguere attentamente le diverse tipologie di accesso agli atti, disciplina gli ambiti, i limiti e le eccezioni della norma, evidenziando, tra l'altro, che il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali comporta che nella valutazione del pregiudizio concreto si faccia riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, del Consiglio di Stato, nonché al quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/2016.



Tale delibera dell'ANAC, che si configura come utile guida per le Istituzioni scolastiche, puntualizza, altresì, che tra i fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del pregiudizio in esame merita rilievo anche la circostanza che la richiesta di accesso generalizzato riguardi dati o documenti contenenti dati personali di soggetti minori, la cui conoscenza può ostacolare il libero sviluppo della loro personalità, in considerazione della particolare tutela dovuta alle fasce deboli.

Succede spesso, inoltre, che le richieste siano formulate genericamente e senza riferimento esplicito alla disciplina applicabile. In tali situazioni il dirigente scolastico deve individuare il regime giuridico applicabile in base al contenuto sostanziale della richiesta e all'interesse conoscitivo perseguito. Così si è espresso, infatti, il Consiglio di Stato con sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, in Adunanza Plenaria: *“In presenza di istanze c.d. ancipiti – ossia che non fanno riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato – la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere motivatamente sulla sussistenza o meno dei presupposti dell'una o dell'altra forma di accesso, valutando sia l'interesse dell'istante ex art. 22 della*



*Legge n. 241/1990, sia l'interesse uti civis".* Se l'istanza è irregolare o incompleta, l'amministrazione può invitare alla regolarizzazione ai sensi dell'art. 6, c. 5, del D.P.R. n. 184/2006.

E ancora è utile segnalare quanto ribadito dal Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 1121 del 12 febbraio 2020 relativamente alla distinzione sostanziale tra i due istituti: l'accesso documentale tutela un interesse individuale diretto e concreto, mentre l'accesso generalizzato tutela un interesse collettivo e diffuso. Invocare l'accesso generalizzato per far valere un interesse individuale è quindi giuridicamente scorretto.

In tal senso, i dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla Legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e presentata nel medesimo contesto temporale a quella dell'accesso ai sensi della Legge 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Pertanto, come specificato nella su citata delibera ANAC, se l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, ha negato il diritto di accesso ai sensi della Legge 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità



di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della Legge 241/1990, per ragioni di coerenza e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti.

Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco.

Per ragioni di coerenza sistematica, pertanto quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.



## IL REGISTRO DEGLI ACCESSI

È necessario che l'Istituzione scolastica, come ogni pubblica amministrazione, tenga traccia di ogni operazione mediante annotazione nel **registro degli accessi** agli atti in suo possesso. Esso dovrà contenere le richieste ricevute per l'accesso: a) ai documenti amministrativi (Legge 241/90), b) l'accesso civico (semplice o generalizzato). Esso dovrà essere aggiornato periodicamente ed è consultabile per garantire trasparenza e controllo sociale.

Il registro degli accessi, infatti, è uno strumento essenziale di trasparenza amministrativa e soprattutto di corretta organizzazione interna. La delibera ANAC n. 1309/2016 e la Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017 ne raccomandano la sua istituzione, ulteriormente rafforzata dalla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2019 per la sua funzione di *accountability* e monitoraggio delle istanze.

Si segnala che il registro non coincide con la protocollazione delle singole istanze (registro di protocollo) ma costituisce un documento amministrativo autonomo. Va tenuto in formato di-



gitale, aggiornato con cadenza almeno semestrale e pubblicato sul sito istituzionale con cadenza trimestrale, in coerenza con le indicazioni contenute nel Manuale di gestione dei flussi documentali adottato ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e delle Linee guida AgID n. 407/2020 (aggiornate con determinazione n. 371/2021).

Esso deve riportare:

- Il numero di protocollo e la data della richiesta.
- Il riferimento normativo utilizzato ovvero la tipologia di accesso (es. art. 5, D.lgs. 33/13 o art. 22 Legge 241/90).
- L'oggetto sintetico della richiesta (es. "accesso ai verbali del CdC").
- L'esito (accolto, respinto, parziale) e la data della decisione.

Il registro è pubblico e si trova solitamente nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web ufficiale sotto la voce "Accesso Civico" o "Altri Contenuti", dove è possibile scaricare elenchi e report dettagliati.



## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, artt. 22-28
- D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 - Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione
- D.M. 10 gennaio 1996, n. 60 - Regolamento recante individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso in ambito scolastico
- D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa
- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, artt. 54-bis e 55-bis
- D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 - Codice in materia di protezione dei dati personali
- D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi
- Legge 28 novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 - Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
- D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 - Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza



- Delibera ANAC n. 430/2016 - Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 33/2013
- Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 - Linee guida recanti indicazioni operative ai della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato
- Circolare Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione n. 2/2017 - Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA)
- Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2019 - Accesso civico generalizzato – indirizzi e chiarimenti
- Determinazione AgID n. 407/2020, aggiornata con determinazione n. 371/2021 - Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici