

## ACCESSO AGLI ATTI

**NORMATIVA E SENTENZE:** L. 241 del 1990, OM 21.5.2001 n. 90, DPR n. 184/06, Freedom of information act - FOIA - (D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97); CONSIGLIO DI STATO – Sent. 28 ottobre 2010 n. 7650; TAR LAZIO – Sent. n. 13135 del 2009.

**RICHIESTA DI ACCESSO AGLI ATTI.** L'accesso agli atti può avvenire informalmente, qualora gli stessi riguardino il solo alunno interessato, mentre deve avvenire formalmente nel caso in cui vi sia un contro-interessato (ad esempio altro alunno che ha sostenuto l'esame).

**SOGGETTI CHE POSSONO CHIEDERE L'ACCESSO AGLI ATTI.** Il Freedom of information act - FOIA (decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97) permette a tutti i cittadini di visionare atti e documenti della pubblica amministrazione.

**QUALI DOCUMENTI.** Questi sono i documenti per i quali è possibile presentare richiesta di accesso agli atti: compiti scritti, documenti relativi a scrutini intermedi e finali, verbali di interrogazioni orali e verbali dei consigli di classe (per le sole parti che riguardano l'alunno e omissione dei dati di altri alunni), atti relativi all'Esame di Stato, documentazione scolastica di alunni da parte del genitore separato/divorziato non affidatario, ecc.

**VERIFICHE SCRITTE.** Un consiglio potrebbe essere quello di invitare i docenti, in sede di colloqui con i genitori, ad esibire le verifiche scritte, in modo da evitare una richiesta di accesso agli atti. Gli studenti non possono portare a casa le verifiche e non possono avere una fotocopia delle verifiche.

**DINIEGO DELLA RICHIESTA E MOTIVAZIONE.** La PA può rifiutare la richiesta di accesso agli atti nel caso in cui il documento contenga dati personali. Ad esempio i genitori possono chiedere una copia della verifica del proprio figlio; non possono ottenere una copia delle verifiche svolte dai compagni del figlio. Il rifiuto, in ogni caso, deve essere adeguatamente motivato dall'amministrazione. Nel caso si consegnino documenti in cui siano riportati, oltre ai dati relativi al figlio, anche dati relativi ad altri studenti, è necessario nascondere i dati personali di altri alunni.

**TERMINE.** A seguito della richiesta, la PA ha l'obbligo di rispondere entro 30 giorni.

**RIMBORSO DEI COSTI DI PRODUZIONE E COSTI DI RICERCA E VISURA.** L'art. 25 c. 1 della L. 241/1990 prevede che il diritto di accesso ai documenti amministrativi "si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura". Il D.P.R. 184 del 2006, "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi" all'art. 7 precisa che "la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole PA".

La finalità è quella di evitare che i costi ricadano sulle Amministrazioni, e al contempo dissuadere i cittadini da richieste d'accesso superflue o strumentali. Resta fermo il divieto per la PA di trarre profitto dalle richieste pervenute, imponendo vere e proprie tasse extra legem sull'accesso.

Il costo per le attività di ricerca e visura è dovuto quando la richiesta di accesso comporti attività di ricerca, individuazione e/o estrazione dei documenti dal sistema

di archivio fisico o digitale, causando un aggravio di lavoro all'ufficio competente: trattasi dunque di importi aggiuntivi al costo di riproduzione.

**COSTI DI ACCESSO PER IL MI.** Le tariffe del rimborso spese per la riproduzione di atti sono determinate e aggiornate con deliberazione del CI in base ai seguenti criteri: costo della carta in bianco; costo della riproduzione, comprensivo dell'ammortamento della macchina e del costo del personale addetto; diritti di ricerca di archivio. Il MI, per tutte le richieste di accesso agli atti a lui afferenti come ente giuridico, ha emanato apposito regolamento n. 662 del 17 aprile 2019 stabilendo il rimborso dei costi di riproduzione secondo tali cifre:

- € 0,25 a pagina per riproduzioni fotostatiche formato UNI A4;
- € 0,50 a pagina per riproduzioni fotostatiche formato UNI A3;
- € 1,00 a pagina qualora l'esercizio del diritto di accesso presupponga la copertura di dati personali nel rispetto del Codice sulla Privacy;
- € 10,00 per ogni notifica eseguita in favore dei contro interessati (comprensivi di spese postali e amministrative);
- € 16,00 sottoforma di marca da bollo per ogni 4 fogli/facciate, se necessario;
- € 12,50 per ogni singola richiesta, a titolo di diritti di ricerca;
- € 0,10 per ogni pagina, a titolo di diritti di visura (anche per i documenti presenti in formato elettronico);
- € 1,00 per ogni pagina, a titolo di diritti di visura, qualora l'esercizio del diritto di accesso presupponga la copertura di dati personali nel rispetto del Codice sulla Privacy;

Per la spedizione tramite posta elettronica certificata di documenti archiviati in formato non modificabile nulla è dovuto, salvo i diritti di ricerca e visura.

**MODALITA' DI VERSAMENTO E UTILIZZO DI PAGOPA-PAGOINRETE.** L'art.3 del regolamento MIUR indica le modalità di versamento delle somme. Il versamento è da effettuarsi presso la Tesoreria Provinciale dello Stato in conto entrate Tesoro Capo 13 – Capitolo 3550 – ART. 02 denominato “Entrate eventuali e diverse concernenti il MIUR – Somme relative a servizi resi dall'amministrazione”, il cui IBAN è: IT43K0100003245348013355002 con indicazione della causale “rimborso accesso – L. 241/90”. L'art. 65 c. 2 del D. Lgs. n. 217/2017, così come novellato dall'art. 24 c. 2 lett. a), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, dalla L. 11 settembre 2020 n. 120 (c.d. Decreto Semplificazioni), prevede l'obbligo di utilizzare esclusivamente la piattaforma pagoPA, prevista in conformità dell'art. 5 c. 2 del D. Lgs. n. 82 del 2005 per i pagamenti verso le PA. Pertanto, tali somme vanno versate sul conto corrente aperto presso l'istituto cassiere e intestato alla scuola, utilizzando il sistema PAGOINRETE, accessibile dal SIDI (si può anche creare un evento di pagamento con importo modificabile). Sarà cura del DSGA, regolarizzare l'entrata con apposita reversale d'incasso, trattandosi di entrata non vincolata.

**REGOLAMENTO INTERNO DELLA SCUOLA.** Le istituzioni scolastiche, in qualità di enti autonomi, possono dotarsi di appositi regolamenti disciplinanti i costi di riproduzione e i diritti di ricerca e visura. È cura dei DS dotare le proprie scuole di una disciplina in materia, nel rispetto del principio di ragionevolezza dei costi e di predeterminazione e conoscibilità, potendo anche richiamare il regolamento adottato dal MI. Possono essere addebitati solo i costi strettamente necessari per la riproduzione di dati e documenti richiesti, ad esclusione di qualsiasi altro onere, che

costituirebbe una limitazione illegittima del diritto d'accesso. Sono inoltre esclusi i costi per il personale impiegato nella trattazione delle richieste di accesso.

RECLAMO. I reclami contro gli esiti degli scrutini e degli esami devono essere presentati al DS, che è il responsabile dell'atto conclusivo del procedimento. Il DS, ricevuto e vagliato il reclamo, o lo accoglie o lo archivia. Nel primo caso, il DS invita l'organo collegiale a rivedere e correggere le anomalie riscontrate. Il DS, sia nel caso di accoglimento che nel caso di archiviazione del reclamo, deve concludere il procedimento con atto espresso, ai sensi dell'art. 2 c. 1 della L. 241/90. Nel caso di reclamo avverso gli esiti degli esami di Stato conclusivi del II ciclo di Istruzione, laddove si ritenga necessaria una riconvocazione della commissione d'esame, il reclamo deve essere inviato dal DS all'USR di competenza.

ALTRI RIMEDI CONTRO IL DINIEGO DELL'ISTITUZIONE. In caso di assenza di motivazione o di rifiuto ingiusto, il cittadino può ricorrere a una serie di rimedi:

- ricorsi al Responsabile anticorruzione e al Difensore civico;
- ricorso al TAR;
- ricorso al Presidente della Repubblica.

Considerato che gli atti riguardanti la valutazione degli alunni, posti in essere dagli organi collegiali della scuola e dalle commissioni d'esame, sono atti definitivi, i ricorsi vanno presentati al TAR o al Presidente della Repubblica. L'impugnazione dei suddetti atti deve avvenire entro 60 giorni, qualora si decida di ricorrere al TAR oppure entro 120 giorni, nel caso in cui si decida di porre in essere un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. I 60 giorni, per il ricorso al TAR, e i 120 giorni, per il ricorso al Presidente della Repubblica, decorrono dalla data di pubblicazione degli esiti degli scrutini o degli esami.

DIRITTO DI ACCESSO E RECENTE GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, regolato dalla L. 241 del 7 agosto 1990, è alla base dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'attività amministrativa. Il D. Lgs. 33/2013 (TU sulla trasparenza) e il D. Lgs. 97/2016 (c.d. FOIA), ne hanno ampliato la portata, attraverso i due nuovi istituti dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato. E' utile esaminare la giurisprudenza amministrativa relativa al diritto di accesso agli atti. Il TAR Lazio del 5 novembre 2018 riconosceva il diritto di controllare la correttezza dei punteggi degli altri iscritti in graduatoria (diritto all'accesso agli atti nei confronti di altri soggetti presenti nella propria graduatoria, qualora tale accesso sia necessario non per esercitare un controllo generalizzato dell'operato della P.A cosa illegittima, ma per tutelare i propri diritti).

Con ricorso una ricorrente ha chiesto al Tribunale l'accertamento del proprio diritto ad accedere a tutti gli atti del procedimento di selezione ed in particolare a quelli afferenti ad un candidato posizionatosi al secondo posto della graduatoria. La richiesta di accesso a tali documenti è stata motivata, in via amministrativa, in ragione dell'esigenza di tutelare giudizialmente la propria posizione di partecipante alla selezione. A seguito dell'accesso espletato, pur consentendo di visionare gli atti inerenti la ricorrente, veniva negato, in toto, l'accesso a quelli relativi agli altri candidati. Ciò in ragione della pretesa inapplicabilità della normativa che disciplina l'accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 e ss. L. n. 241/90) agli atti contenenti dati personali. Il TAR Lazio del 5 novembre 2018 accoglieva il ricorso.

Tutti i soggetti privati che hanno interesse diretto e concreto ed attuale hanno diritto all'accesso. "Ai sensi dell'art. 22 e ss. L. 241/90 tutti i soggetti privati che abbiano un

interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata a documenti amministrativi (indipendentemente dalla natura privatistica o pubblicistica della loro disciplina sostanziale), di cui è chiesto l'accesso, ove detenuti da una PA (per tale dovendosi intendere non soltanto i soggetti di diritto pubblico, ma anche quelli di diritto privato sia pure limitatamente alla loro attività di pubblico interesse) hanno diritto non solo a prenderne visione, ma anche ad estrarne copia. In proposito, per come recentemente chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 13 del 28/06/2016) gli atti delle selezioni indette dai soggetti privati concessionari di pubblico servizio, rientrano nel cono d'ombra degli artt. 22 e ss. L. n. 241/90, in quanto "concernenti attività di pubblico interesse" e ciò indipendentemente dal fatto che le controversie relative a tale procedura, così come quelle inerenti il conseguente rapporto di lavoro, rientrino nella giurisdizione del giudice ordinario."

Il diritto di accesso va garantito con la visione e l'estrazione degli atti. "Tale diritto di accesso, che si estrinseca non solo nella visione ma anche nell'estrazione di copia dei documenti amministrativi, ha ad oggetto tutti gli atti riguardanti la partecipazione dei candidati alla selezione, rispetto ai quali non sussiste alcuna prioritaria esigenza di riservatezza giacché questi, prendendo parte alla procedura comparativa, "hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza della valutazione" (così TAR Veneto, sez. I, 20/01/2016, n. 37; TAR Calabria sez. II, 05/08/2013, n. 861)."

Il differimento dell'accesso agli atti è legittimo, purché motivato. "Può ancora aggiungersi che già precedentemente la stessa giurisprudenza ha rilevato, con specifico riferimento a una procedura concorsuale per l'accesso a pubblico impiego, e sempre in relazione a un differimento di accesso agli atti, che esso non nega l'interesse del privato, ma si limita a rinviarne il soddisfacimento a una data successiva, a tutela al tempo stesso dell'interesse pubblico alla riservatezza e alla speditezza delle operazioni concorsuali (C. Stato, IV, 4 aprile 2012, n. 2005)."

"Come affermato dalla giurisprudenza con riferimento alla circostanza che l'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi deve essere, comunque, armonizzato con le esigenze di interesse pubblico e di buon andamento, non è da escludere che l'Amministrazione possa differire l'accesso alla conclusione del procedimento, ma tale scelta deve figurare come il risultato di una consona e motivata valutazione, espressamente riportata nel provvedimento di riscontro alla richiesta di accesso o facilmente desumibile dai contenuti di quest'ultimo, che si presti a dare atto della sussistenza di negative interferenze tra un eventuale accesso e lo svolgimento della funzione amministrativa, come prescritto dall'art. 24, u.c., della L. 241/90, ovvero della necessità di assicurare una tutela degli interessi di cui all'art. 24 c. 2, in conformità all'art. 7 c. 2, del DPR 352/1992 (Tar Lazio, Sez.I, ter n.13783/2005)"

L'accesso agli atti è uno strumento idoneo ad ottenere la conoscenza degli atti del procedimento. Il TAR della Campania (Sezione Sesta) con Sent. n. 943, pubblicata il 19 febbraio 2019 così si pronuncia: "l'accesso deve essere considerato non solo ed esclusivamente come un istituto capace di permettere la conoscenza dei documenti amministrativi in via strumentale alla partecipazione procedimentale o alla difesa in giudizio, ma anche come idoneo ad ottenere la conoscenza di atti del procedimento amministrativo ogniqualvolta venga allegata la sussistenza di un interesse alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, la cui nozione è più ampia

ed estesa rispetto a quella dell'interesse all'impugnazione, potendo avere ad oggetto atti idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei confronti dell'istante indipendentemente dalla sussistenza o meno di una loro lesività. In un contesto di competizione concorsuale, è da escludere in radice la sussistenza di una particolare esigenza di riservatezza atteso che una volta acquisiti dalla procedura escono dalla sfera personale dei partecipanti".

L'accesso agli atti non deve esplicarsi in controllo generalizzato verso la P.A. "Se pur deve escludersi che la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi consenta un controllo generalizzato, in forma di azione popolare (ex multis, v. CdS n.4346/2017), non ne condiziona l'esercizio del relativo diritto la titolarità di una posizione giuridica tutelata in modo pieno, essendo sufficiente il collegamento con una situazione riconosciuta anche in misura attenuata, sicché la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano cagionato o siano idonei a cagionare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita, distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa" (CdS n.3831/2017).

Se si esercita controllo generalizzato, l'accesso agli atti va negato. Il Tar Abruzzo–L'Aquila n. 704/2006 ha escluso l'ostensione documentale, ritenendo che "in tema di esercizio del diritto di accesso riguardo ad atti di un concorso a pubblico impiego, il concetto di interesse giuridicamente rilevante, sebbene sia più ampio di quello di interesse all'impugnazione, non è tale da consentire una sorta di controllo generalizzato dell'azione amministrativa, né può ritenersi emergente ove riferito a candidati che abbiano conseguito una posizione deteriore in graduatoria rispetto a quella della ricorrente".

ACCESSO AGLI ATTI E SINDACATI. LA TESI DEL GARANTE DELLA PRIVACY (ATTENZIONE: RECENTI SENTENZE CON TESI OPPOSTA, SPECIE PER NOMINATIVI BONUS VALORIZZAZIONE DEL PERSONALE). Accesso agli atti, ai sindacati le scuole possono fornire solo dati numerici o aggregati del personale. Pubblicata dal Ministero con nota 2165 del 18 gennaio 2021, la nota 49472 del 28 dicembre 2021 del "Garante per la protezione dei dati personali" all'ARAN-Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e al Ministero Istruzione con oggetto "Chiarimenti in merito alla legittimità di fornire dati personali dei dipendenti alle organizzazioni sindacali". L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche aveva trasmesso una nota al Garante nonché all'Avvocatura Generale dello Stato e al MI in relazione all'interpretazione delle disposizioni contenute nel CCNL del c.d. "comparto scuola" con specifico riguardo alla richiesta, avanzata da parte di organizzazioni sindacali, di nominativi e compensi del personale docente e non docente degli istituti, con riguardo alle attività finanziate tramite il c.d. fondo d'istituto. La nota precisa che "l'istituto può trattare i dati personali dei docenti e del personale ATA se il trattamento è necessario, in generale, per la gestione del rapporto di lavoro e per adempiere a specifici obblighi o compiti previsti da leggi, dalla normativa comunitaria, da regolamenti o da contratti collettivi (artt. 6, par. 1, lett. c) e 88 del Regolamento)". È evidente che "in base ai principi in materia di protezione dei dati personali e, in particolare, al principio di responsabilizzazione, spetta a ciascun titolare individuare i presupposti e le condizioni di liceità del trattamento dei dati, nonché essere in grado di dimostrare

che il trattamento venga effettuato conformemente al Regolamento e alle disposizioni del Codice (artt. 5, par. 2 e 24 del Regolamento)”.

Ragion per cui la messa a disposizione delle organizzazioni sindacali, da parte dell'amministrazione, di dati personali di dipendenti in qualunque forma comporta una “comunicazione” di dati personali (art. 2-ter, comma 4, lett. a), del Codice) che, in tale contesto, è ammessa per l'adempimento di obblighi e l'esercizio di diritti in materia di diritto del lavoro nei limiti stabiliti dalla normativa di settore solo quando prevista da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento (art. 2-ter, commi 1 e 3 del Codice)”.

Potranno quindi essere forniti alle organizzazioni sindacali solo dati numerici o aggregati. Le “Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico” del 14 giugno 2007 (doc. web n. 1417809), sebbene adottate nel contesto del previgente quadro normativo in materia di protezione dei dati personali, forniscono indicazioni e orientamenti tuttora validi, il Garante ha affermato un principio generale con riguardo ai flussi di dati tra le amministrazioni e le organizzazioni sindacali, precisando che di regola si debba consentire “un accesso preliminare del sindacato a dati aggregati, riferiti all'intera struttura lavorativa o a singole unità organizzative ovvero a gruppi di lavoratori e, soltanto in presenza di successive anomalie o di specifiche esigenze di verifica, consentire (in casi espressamente previsti e circostanziati) all'organizzazione sindacale di conoscere anche informazioni personali relative a singoli o a gruppi di lavoratori. Ciò sempreché, nel caso concreto, sia effettivamente necessario per dimostrare la corretta applicazione dei criteri pattuiti e la comunicazione sia limitata alle informazioni pertinenti e non eccedenti rispetto a tale scopo”. In ogni caso, in assenza di una disposizione normativa che soddisfi i requisiti previsti dalla disciplina di protezione dei dati, come sopra rappresentato, potranno essere forniti alle organizzazioni sindacali solo dati numerici o aggregati.

L'organizzazione sindacale può essere legittimata all'esercizio del diritto di accesso documentale limitatamente alla “cognizione di documenti”. Alla luce delle considerazioni che precedono, con riguardo al caso di specie, si ritiene che il quadro normativo vigente applicabile al c.d. “comparto scuola” non consenta agli Istituti scolastici di comunicare alle organizzazioni sindacali i nominativi dei docenti o di altro personale e le somme liquidate a ciascuno per lo svolgimento di attività finanziate con il c.d. fondo d'istituto.

La finalità di dare evidenza alle organizzazioni sindacali della remunerazione dei progetti finanziati con il fondo d'Istituto può essere, infatti, perseguita rendendo disponibile alle parti sindacali, ad esempio, il solo ammontare complessivo del trattamento accessorio effettivamente distribuito, eventualmente ripartito “per fasce” o “qualifiche”, senza comunicare i nominativi e le somme erogate individualmente a titolo di compenso accessorio.

In base alla nota, restano, dunque, in ogni caso, salve le forme di accesso e conoscenza degli atti amministrativi, nei limiti e con le modalità che sono stabilite dalla disciplina di settore (ai sensi e per gli effetti, in questo caso, dagli articoli. 22 e seguenti della l. n. 241 del 7/8/1990 e articolo 5 del d.lgs. 33/2013), i cui presupposti saranno valutati dall'amministrazione al fine di permettere o meno l'ottenimento o la visione eventuale della documentazione a cui si è chiesto accesso, tenuto conto che l'organizzazione sindacale può essere legittimata all'esercizio del diritto di accesso

documentale solo entro il limite della “cognizione di documenti che possono coinvolgere le prerogative del sindacato quale istituzione esponentiale di categoria, e alle posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse opera l’associazione sindacale”.

ACCUSATO E DATI PERSONALI DI CHI HA SEGNALATO LA CONDOTTA ILLECITA. Una sentenza del Consiglio di Stato, del 24 novembre 2020, la numero 7390 affronta la questione dell’accesso agli atti per avere i nominativi di chi effettua segnalazioni di possibile condotte illecite. Il TAR accoglieva il ricorso proposto da un DS avverso i dinieghi all’accesso agli atti della procedura ispettiva e al conseguente procedimento disciplinare instaurato dall’Ufficio scolastico regionale, relativamente agli esposti e generalità di coloro, i quali avevano reso le dichiarazioni poste a fondamento del medesimo procedimento e della conseguente sanzione, ordinando di conseguenza all’Amministrazione l’ostensione delle dichiarazioni e delle generalità dei dichiaranti; – avverso tale sentenza ha interposto appello l’Amministrazione soccombente.

Va tutelato il dipendente pubblico che segnala condotte illecite all’ufficio anti corruzione. Il Consiglio di Stato ricorda che la normativa vigente “sottrae al diritto di accesso la segnalazione e l’identità del pubblico dipendente, il quale, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnali al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all’art. 1, comma 7, L. n. 190 del 2012 condotte illecite di cui il segnalante sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (al contempo prevedendo, a garanzia del diritto di difesa nel procedimento disciplinare, che, “qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell’identità del segnalante, sia indispensabile per la difesa dell’incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”).

Il Direttore dell’USR è il responsabile dell’anti corruzione. Concludono i giudici affermando che “nel settore della scuola, in considerazione dell’articolazione periferica del sistema scolastico e dei rapporti che intercorrono tra le istituzioni scolastiche e l’Amministrazione ministeriale, il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) va individuato nella figura del direttore dell’Ufficio scolastico regionale (v. delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016, recante “Linee guida sull’applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla L. 6 novembre 2012, n. 190 e al D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI, IL DIFFERIMENTO E LA RICHIESTA DI RIESAME DEL DINIEGO – RICORSO EX ART.25 C. 4 L. 241/90 E S.M.I. Con la Direttiva 26 marzo 1997, n. 4541/II/4.5.1.2 la “Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi”, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, aveva posto l’accento sull’importanza della disciplina regolamentare del differimento dell’accesso ai documenti amministrativi: “Le singole amministrazioni in sede di adozione del regolamento di cui all’art. 24 c. 4 l. 241/90 devono indicare in modo tassativo, e non meramente esemplificativo, non solo i documenti sottratti all’accesso a tempo indeterminato ma anche quelli sottratti all’accesso a tempo determinato, ovvero i c.d. casi di differimento”. In altri termini la “Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi”, ha stabilito il principio generale di accessibilità di tutti i documenti

amministrativi, salvi i casi di inaccessibilità espressamente previsti dalla legge o dai regolamenti delle singole amministrazioni, comporta che non solo i casi di esclusione a tempo indeterminato ma anche quelli di mero differimento dell'accesso debbano essere tassativamente previsti con norma regolamentare.

#### Le disposizioni normative.

art. 7, comma 2, D.P.R. 352/92: "Il differimento dell'accesso è disposto ove sia necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'art. 24 c. 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241, o per salvaguardare esigenze di riservatezza dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento".

art. 8 c. 2 DPR 352/92: le amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso";

art. 24, comma 6, della legge 241/90: "I soggetti indicati nell'art. 23 hanno facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa";

art. 25, comma 3, della legge 241/90: "Il rifiuto, il differimento o la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24 e debbono essere motivati" (si veda anche l'art. 7, comma 1, D.P.R. 352/92);

art. 24, comma 4, legge 241/90: "Le singole amministrazioni hanno l'obbligo di individuare con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2".

art. 8, comma 3, D.P. R. 352/92: "In ogni caso i documenti non possono essere sottratti all'accesso ove sia sufficiente far ricorso al potere di differimento".

Il punto di equilibrio. Da tali disposizioni emerge che il sistema ideato dal legislatore per individuare il punto di equilibrio tra il riconoscimento del diritto di accesso e la tutela del riserbo dell'azione amministrativa per la salvaguardia di superiori interessi pubblici, consiste nell'affermazione del principio per cui tutti i documenti amministrativi sono accessibili, salvo quelli coperti da segreto e quelli rientranti nelle categorie tassativamente indicate nei regolamenti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge 241/90. E' evidente, quindi, che l'inaccessibilità costituisce l'eccezione alla regola della piena conoscibilità dell'azione amministrativa tant'è che il legislatore ha espressamente previsto all'art. 25, comma 3, L. 241/90 che al di fuori dei casi e dei limiti previsti dall'art. 24 non è consentito rifiutare, differire o limitare l'accesso. Inoltre, nel DPR 352/92 all'art. 8 vengono dettati criteri per l'individuazione analitica delle categorie di documenti sottratti all'accesso al fine di assicurare un sufficiente grado di certezza sull'ambito di applicazione del diritto, circoscrivendo i casi di inaccessibilità in categorie documentali ben determinate.

La genericità eccessiva dei regolamenti: anche quelli scolastici devono essere rivisti. La Commissione ha spesso rilevato l'eccessiva genericità di alcune formulazioni sottolineando che attraverso una troppo generica indicazione di documenti inaccessibili si finisce per aggirare il principio di tassatività dei casi di sottrazione all'accesso. La lettera e la ratio dell'art. 25, comma 3, della legge 241/90 lasciano, quindi, chiaramente intendere che il principio di tassatività riguarda sia i casi di esclusione che quelli di differimento come del resto risulta evidente dall'art. 8, comma 2 e 3, D.P. R. 352/92 che fa obbligo alle amministrazioni di indicare la durata



del differimento avvertendo che, ove sia sufficiente, esse devono limitarsi ad esso senza procrastinare sine die la conoscibilità di un documento.

I regolamenti per l'accesso civico anche delle scuole. Quindi nei singoli regolamenti le amministrazioni devono:

- indicare tassativamente le categorie di documenti inaccessibili individuandole con sufficiente certezza;
- specificare per ciascuna categoria la durata della sottrazione all'accesso che, solo se necessario, potrà essere a tempo indeterminato.

I due diversi tipi di differimento previsti dalla norma. Il primo è quello (di cui all'art. 8 c. 2 e 3 DPR 352/92) finalizzato alla salvaguardia degli interessi pubblici indicati dall'art. 24 c. 2 lett. a), b), c), d), della l. 241/90. Il primo tipo di differimento rientra nel principio di tassatività in quanto è un potere vincolato esercitabile solo nei limiti previsti dai regolamenti delle singole amministrazioni (art. 25, comma 3, della legge 241/90). Il secondo potere di differimento invece, è sottratto al principio di tassatività in quanto è un potere discrezionale esercitabile qualora se ne presenti la necessità. Il secondo è quello (di cui all'art. 24, comma 6, della legge 241/90) previsto espressamente come "facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa".

La discrezionalità del differimento esiste davvero? Sulla natura discrezionale del differimento ex art. 24, c. 6, della legge 241/90 si è espresso anche il Consiglio di Stato sottolineando che la P.A. può rinviare l'esercizio dell'accesso qualora enunci pregiudizi alla propria funzione in atto (C.d.S., IV, 5.6.1995 n. 412). Tale decisione lascia chiaramente intendere che si tratta di una facoltà discrezionale che la p.a. può esercitare a tutela della funzione amministrativa e quindi al di fuori delle ipotesi di differimento tassativamente indicate nei regolamenti per una protezione temporanea degli interessi di cui all'art. 24, comma 2, della legge 241/90. Ciò non toglie tuttavia che anche per questo secondo tipo di differimento sia opportuno che ciascuna amministrazione si sforzi di prevedere in sede regolamentare le possibili ipotesi di esercizio ferma restando la libertà di differire l'accesso a tutela della funzione amministrativa anche al di fuori dei casi regolamentati.

Cosa indicare nei regolamenti. Deve ritenersi che nei regolamenti, anche quelli delle scuole, dunque, le amministrazioni devono indicare in modo tassativo i casi di differimento dell'accesso per la tutela degli interessi di cui all'art. 24, comma 2, cit. mentre hanno la facoltà di disciplinare i casi di differimento previsto dall'art. 24, comma 6, della legge 241/90 a tutela della funzione amministrativa. L'esercizio di tale facoltà, che si raccomanda laddove possibile, non limita però il potere di differimento ex art. 24, comma 6, alle sole ipotesi previste dal regolamento come avviene invece per la tutela degli interessi di cui all'art. 24, comma 2, della legge citata. A titolo esemplificativo, si consulti il modello di "Richiesta di Riesame del diniego – Ricorso ex art.25, comma 4 L. 241/90 e s.m.i." realizzato dal Difensore Civico della Regione Marche riadattato ad uso scolastico.