



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia
 Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi

Ai dirigenti scolastici
 della regione
Loro Sedi

Oggetto: **accesso agli atti nella scuola -**

Numerose sono le richieste di parere ed i quesiti in materia di *accesso* agli atti e documenti della scuola che qui pervengono quotidianamente.

Data la complessità della materia, si formulano le considerazioni ed indicazioni che seguono, a partire dalla disamina della normativa di riferimento, che va individuata negli artt. 22 e segg. della L. 241/1990 e smi, nonché nel DPR 184/2006, che disciplina il procedimento di accesso documentale, che sembra rappresentare tuttora la tipologia più frequente.

Da ricordare anche il DM 60/1996, che ha indicato gli atti delle istituzioni scolastiche sottratti al diritto di accesso, l'art. 38 del DPR 445/2000 relativo alle modalità di presentazione delle istanze ed il D.Lgs. 82/2005 (cd CAD) per la parte relativa ai *documenti informatizzati*.

In materia, non va dimenticata la normativa sulla tutela della *privacy*, attualmente da rinvenirsi nel Regolamento UE 2016/679 (in particolare artt. 5, 6 e 9), che ha sostituito il D.Lgs. 196/2003, ancorché, *in parte qua*, senza sostanziali innovazioni. L'ostensione di alcuni atti/documenti potrebbe generare infatti una lesione dell'altrui riservatezza.

Dato il quadro normativo di riferimento e l'articolazione del procedimento di accesso, i compiti della scuola in materia possono sintetizzarsi come di seguito.

A fronte del ricevimento di una *istanza di accesso*, l'istituzione scolastica deve, *in primis*, svolgere una *verifica preliminare sulla sua regolarità e completezza*, da compiersi nel termine (ordinatorio) di 10 giorni dal ricevimento.

Nel caso in cui da tale verifica emerga una qualche carenza, la scuola - nel termine suindicato - deve rispondere all'istante (a mezzo di raccomandata A/R o PEC) per richiedere la regolarizzazione o l'integrazione dell'istanza medesima.

La richiesta di integrazioni o correzioni interrompe il termine di 30 gg per la conclusione del procedimento di accesso, che ricomincia a decorrere dal ricevimento dell'istanza coerentemente integrata/corretta.

Pec: drlo@postacert.istruzione.it - e-mail: drlo.ufficio1@istruzione.it -
 Codice Univoco per la Fatturazione Elettronica: HKPE39
 Tel. 02574627213 – C.F.:97254200153
 Sito internet : www.istruzione.lombardia.gov.it





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi

A) Circa la verifica preliminare di cui si è detto, la sua prima fase è di tipo “soggettivo”, vale a dire incentrata sul *soggetto istante*.

L'istanza di accesso può infatti essere **presentata dai genitori** personalmente presso la segreteria della scuola, oppure a mezzo di strumenti quali e-mail, PEC, raccomandata A/R.

L'istanza di accesso può eventualmente essere presentata anche da terzi, che agiscono in nome e per conto del genitore, su delega o procura di questi (ad es. un legale).

Nel caso di presentazione fisica dell'istanza d'accesso, mediante consegna a mani, sarà sufficiente verificare che l'istanza sia sottoscritta dal/dai genitore/i ed effettuare il riconoscimento dell'istante attraverso l'esibizione del documento d'identità (senza che sia necessario trattenerne copia), formalità quest'ultima che potrebbe essere omessa in caso di conoscenza personale dell'istante da parte dell'addetto alla ricezione.

Nell'ipotesi in cui la famiglia presenti istanza d'accesso mediante e-mail o PEC, risulta applicabile l'art. 38 del DPR 445/2000, in forza del quale, oltre alla sottoscrizione riportata sull'istanza, è necessario che alla stessa sia allegata una copia (fotostatica non autenticata) del documento di identità del richiedente.

Ove l'istanza sia **presentata da un terzo**, in nome e per conto della famiglia (con mandato o procura), è necessario che l'istanza risulti sottoscritta congiuntamente sia dal genitore che dal difensore.

E' il caso di istanza presentata dall'avvocato (nominato dalla famiglia) per l'impugnazione, dinanzi al TAR, della valutazione negativa assegnata al proprio figlio al termine dell'anno scolastico o in sede di esami di stato.

In questo caso, ove l'istanza sia presentata dal difensore, quest'ultimo deve dimostrare il proprio potere di rappresentanza, allegando all'istanza il mandato o la procura ricevuti.

L'allegazione può essere omessa nel caso vi sia un giudizio pendente, che abbia quindi già reso noto il rapporto tra l'avvocato istante e il genitore diretto interessato, ovvero può essere sostituita dall'allegazione all'istanza del ricorso al TAR, poiché tale atto presuppone che il difensore agisca su mandato del genitore.

In mancanza della sottoscrizione congiunta o della allegazione della procura, l'istanza deve considerarsi inammissibile e con essa il ricorso giurisdizionale.

Svolta la verifica preliminare di cui si è detto sin qui, è necessario procedere con la sua seconda fase, di tipo “oggettivo”.





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

**Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi**

L'atto/documento a cui è chiesto l'accesso deve essere individuato dal richiedente, in modo da consentire alla PA di identificarlo senza problemi.

L'atto/documento deve essere preesistente all'istanza, e cioè già formato all'epoca della richiesta di accesso.

L'accesso, infatti, non può tradursi in *una attività di ricerca ed elaborazione dati* da parte dell'Amministrazione, sicché la richiesta di accesso non può essere generica, eccessivamente estesa o riferita ad atti non specificamente individuati, come anche riferita ad una pluralità di atti della cui ricerca deve farsi carico la stessa PA.

B) Completata la verifica preliminare, si procederà alla valutazione dell'interesse sotteso all'istanza.

L'accesso, secondo la L. 241/1990 e smi, si fonda infatti sull'esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale *corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.*

Deve trattarsi di un interesse che fa capo al soggetto istante, correlato alla tutela (anche solo potenziale) di suoi interessi/situazioni soggettive.

Deve essere tale da collocare l'istante in una posizione differenziata rispetto alla generalità dei consociati. In questo modo, la legge esclude la possibilità per i privati di effettuare, mediante l'accesso agli atti, un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, svincolato da un interesse specifico.

Ora, in ambito scolastico può affermarsi che la richiesta di documenti relativi al proprio figlio, anche se risalenti ad epoca precedente l'anno scolastico in corso, non impone una dettagliata descrizione dell'interesse; in tal caso, infatti, l'istante chiede atti appartenenti alla sua sfera giuridica in quanto genitore esercente la responsabilità genitoriale sul proprio figlio.

La giurisprudenza ha ritenuto, ad esempio, che l'esigenza del genitore di verificare la corretta applicazione, al caso del proprio figlio, della normativa in materia di disturbi specifici dell'apprendimento, sostanzialmente quell'interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata alla documentazione in relazione alla quale è chiesto l'accesso.

Ricorrono però casi particolari, quali quello di istanza di accesso presentata dal genitore separato non affidatario. La giurisprudenza è ormai concorde nel ritenere che la separazione personale o il divorzio dei genitori non incida sul loro diritto-dovere di vigilanza sull'educazione, sull'istruzione e sulle condizioni di vita del figlio, che permane al di là delle vicende del rapporto tra i coniugi e che si può esercitare anche attraverso l'accesso agli atti della carriera scolastica del figlio.

Pec: drlo@postacert.istruzione.it - e-mail: drlo.ufficio1@istruzione.it -

Codice Univoco per la Fatturazione Elettronica: HKPE39

Tel. 02574627213 – C.F.:97254200153

Sito internet : www.istruzione.lombardia.gov.it





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi

Il genitore separato o divorziato, anche se non affidatario, mantiene dunque il diritto di accesso agli atti del proprio figlio, senza essere condizionato all'eventuale autorizzazione del Giudice; tale diritto, infatti, può ritenersi inerente la qualità di genitore.

Il diritto di accesso in esame, però, potrebbe essere limitato/escluso da un provvedimento del giudice di revoca della responsabilità genitoriale, o che comunque restringa il diritto/dovere del genitore di vigilanza sull'istruzione del figlio, come anche nei casi di sottoposizione del genitore a pene accessorie che gli impongano il non avvicinamento al figlio.

La scuola deve dunque valutare l'istanza di accesso tenendo conto dei provvedimenti eventualmente adottati dal Giudice.

L'interesse del genitore all'accesso permane anche nel caso in cui chieda gli atti del figlio con una carriera scolastica brillante e dunque anche ove agisca senza il fine di impugnare il provvedimento valutativo.

L'accesso agli atti del proprio figlio può anche essere giustificato da un interesse legato al diritto di difesa del genitore stesso. Questo può accadere nei giudizi di separazione o divorzio, quando si renda necessario statuire sulle condizioni economiche del mantenimento dei figli. Il dovere di mantenimento dei figli non cessa infatti con il compimento della maggiore età, ma continua a gravare sui genitori fin quando il figlio non raggiunga una indipendenza economica e di vita. Ne consegue che il genitore coinvolto nel giudizio di separazione personale può avere interesse a conoscere e produrre in giudizio la documentazione relativa ad una borsa di studio percepita dal figlio maggiorenne, al fine di dimostrare nel giudizio civile il raggiungimento dell'indipendenza economica; gli si deve riconoscere il diritto di accesso agli atti.

Caso diverso è quello in cui l'istante chiede di visionare, oltre ai documenti del proprio figlio, anche i **documenti riguardanti i compagni**.

Il procedimento, in tale ipotesi, coinvolge la posizione di soggetti terzi (cd. controinteressati), cioè di soggetti il cui diritto alla riservatezza potrebbe essere compromesso dall'assenso all'accesso ai documenti richiesti.

La scuola deve allora verificare se vi sia un interesse dell'istante a conoscere i documenti riguardanti l'altrui sfera giuridica e, se ritenga sussistente un interesse, sollecitare il *contraddittorio procedimentale* tra le parti ai sensi dell'art. 3 del DPR 184/2006.

La scuola, quindi, deve valutare in primo luogo l'esistenza di un interesse dell'istante alla conoscenza dei documenti altrui.

- Nel caso ritenga tale richiesta priva di interesse dovrà rigettare l'istanza, senza necessità di notificare il terzo controinteressato della domanda di accesso e del relativo diniego.
- Nel caso ritenga invece che l'istante abbia un interesse ad accedere ai documenti altrui, la scuola è tenuta, ai sensi dell'art. 3 DPR 184/2006, a dare comunicazione al terzo controinteressato





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi

dell'esistenza dell'istanza di accesso, mediante raccomandata o PEC: questo non per chiedere il suo consenso, ma per creare un contraddittorio procedimentale.

Al terzo controinteressato va assegnato un termine di 10 gg dalla ricezione della predetta comunicazione, entro il quale può svolgere le proprie osservazioni ed opporsi motivatamente alla richiesta di accesso. L'eventuale opposizione del terzo, è bene ricordare, non è preclusiva dell'accesso, perché la PA potrebbe determinarsi a riconoscere comunque il diritto all'accesso.

In questo caso grava sull'Amministrazione l'onere di dar conto, nel provvedimento, delle ragioni che l'hanno indotta a non accogliere le osservazioni e l'opposizione del terzo.

Il necessario contemperamento tra l'interesse all'accesso dell'istante e la tutela della riservatezza del controinteressato, potrebbe essere garantito attraverso l'oscuramento dei dati altrui, consentendo in tal modo all'istante di visionare le valutazioni di altri, senza che sia possibile ricondurle ai singoli studenti.

La giurisprudenza ha spesso ritenuto insussistente l'interesse del genitore istante a visionare gli elaborati dei compagni di classe del proprio figlio, in rapporto alla tutela della propria posizione giuridica. *In ambito scolastico, infatti, non viene in rilievo un problema di valutazione comparativa, tipica delle prove concorsuali, poiché la funzione docente non è diretta alla scelta dei più meritevoli secondo una graduatoria di valore, bensì alla formazione dei ragazzi e alla verifica dei risultati da ognuno di essi conseguiti.*

Sulla base di tale considerazione, molte decisioni giudiziali hanno escluso l'ostensione degli altrui documenti, reputandola un inammissibile controllo generalizzato dell'operato della PA.

C) La decisione sull'istanza di accesso deve intervenire (e va protocollata) entro 30 gg. dalla presentazione dell'istanza .

Decorso tale termine, in mancanza di un provvedimento espresso dell'Amministrazione, sull'istanza si intende formato il silenzio – rifiuto.

La decisione sull'istanza di accesso è un **provvedimento amministrativo** che, come tale, deve essere motivato. La motivazione sarà necessaria sia in caso di rigetto, totale o parziale, sia in caso di differimento o accoglimento con limitazioni dell'istanza, sia, infine, nel caso di accoglimento dell'istanza stessa in presenza di controinteressati, poiché per costoro il provvedimento di accoglimento ha valenza negativa. L'Amministrazione, in tal ultimo caso, dovrà dar conto in motivazione delle osservazioni effettuate dai terzi controinteressati, esplicitando le ragioni che l'hanno indotta a superarle in favore dell'istante, facendo così prevalere l'interesse alla trasparenza su quello alla riservatezza.

L'istante che abbia ottenuto il provvedimento di ostensione agli atti ha diritto di estrarne copia solo informale previo pagamento dei diritti di riproduzione e segreteria.





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

**Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi**

Sempre in tema di accesso e trasparenza dell'azione amministrativa, è stato di recente introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'**accesso civico**, che consente a chiunque:

- a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non risultino pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (**accesso civico "semplice"**);
- b) il diritto di accedere ai dati ed ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (**accesso civico "generalizzato"**).

Per esercitare l'accesso civico, l'interessato deve presentare apposita istanza al Responsabile della Trasparenza, che nel mondo della scuola corrisponde al Dirigente scolastico. In caso di ritardo o di mancata risposta, al titolare del potere sostitutivo.

L'accesso civico è istituito ben diverso dal diritto di accesso ai documenti amministrativi, di cui è detto più sopra, la cui disciplina è rinvenibile nella L. 241/1990 e smi.

Le differenze tra i due istituti sono state ben individuate già nella sent. 5515/2013 del Consiglio di Stato, sezione VI, che ha sottolineato come le disposizioni riguardanti l'accesso civico, dettate con D.Lgs. 33 del 14.03.2013 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA disciplinano situazioni non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli artt. 22 e segg. della L. 241/90 e smi.

Con il D.Lgs 33/2013, il legislatore ha proceduto al riordino della disciplina, intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Tale norma, avente finalità dichiarate di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, intende anche attuare la funzione di "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, tramite la **pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti** (specificati nei capi II, III, IV e V del medesimo decreto e concernenti l'organizzazione, nonché diversi specifici campi di attività delle predette amministrazioni) nei siti istituzionali delle medesime, **con diritto di chiunque di accedere a tali siti "direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione"**.

Solo in caso di omessa pubblicazione può essere esercitato, ai sensi dell'art. 5 del citato D.Lgs., il cosiddetto "accesso civico", consistente in una richiesta – che non deve essere motivata – di effettuare tale adempimento, con possibilità, in caso di conclusiva inadempienza all'obbligo in questione, di ricorrere al





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi

Giudice Amministrativo o di fare richiesta di riesame al Responsabile Prevenzione Corruzione, titolare del potere sostitutivo.

Le pubbliche amministrazioni hanno dunque la responsabilità di organizzare, al proprio interno, sistemi che forniscano risposte tempestive alle richieste di accesso civico da parte dei cittadini, e di pubblicare, sul sito istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”:

1. il nominativo del Responsabile della trasparenza a cui presentare la richiesta di accesso civico, nonché il nominativo del titolare del potere sostitutivo con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
2. le modalità per l'esercizio di tale diritto, avendo cura di assicurare un'adeguata evidenza alla comprensibilità delle informazioni fornite e mettendo eventualmente a disposizione modelli per le richieste di accesso civico.

Compito del Responsabile della trasparenza, come individuato all'interno di ciascuna pubblica amministrazione, è quello di controllare e assicurare la regolare attuazione dell'istituto dell'accesso civico.

In sostanza, chiunque – cittadini, imprese, associazioni, etc. – rilevi, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni (tra cui la scuola) l'omessa pubblicazione di documenti, informazioni e dati previsti dalla normativa vigente in materia di trasparenza, utilizzando l'istituto dell'accesso civico può, dunque, segnalare l'inosservanza direttamente all'amministrazione inadempiente per ottenere rapidamente soddisfazione alla richiesta di dati e informazioni.

In caso di mancata presenza nei siti istituzionali delle PA delle necessarie indicazioni relative all'istituto dell'accesso civico, ovvero in ipotesi di mancata risposta anche del titolare del potere sostitutivo, entro i termini previsti, da parte delle pubbliche amministrazioni cui è stata inoltrata la richiesta di accesso civico, sarà possibile inoltrare segnalazioni all'ANAC sull'omessa pubblicazione di dati ai sensi della normativa vigente.

Parimenti, l'accesso civico generalizzato, introdotto dall'art. 5, comma 2 del D.Lgs 33 del 14 marzo 2013 come modificato dal D.Lgs 97 del 25 maggio 2016, inteso come *“diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis del suddetto decreto legislativo”*, è una richiesta gratuita, che non necessita di motivazione, ma che deve identificare in maniera chiara e puntuale i documenti o atti di interesse per i quali si fa richiesta; non sono, dunque, ammesse richieste di accesso civico generiche.

L'amministrazione non è tenuta a produrre dati o informazioni che non siano già in suo possesso al momento dell'istanza, istanza che va presentata al Dirigente scolastico, responsabile del procedimento.

La richiesta può essere inviata tramite posta ordinaria, PEO O PEC all'istituzione scolastica che detiene i dati o i documenti oggetto di accesso.

Pec: drlo@postacert.istruzione.it - e-mail: drlo.ufficio1@istruzione.it -
 Codice Univoco per la Fatturazione Elettronica: HKPE39
 Tel. 02574627213 – C.F.:97254200153
 Sito internet : www.istruzione.lombardia.gov.it





Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Ufficio I – Affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR - Servizio legale - Comunicazione
Via Polesine 13 – 20139 Milano - Codice Ipa: m_pi

Il Dirigente scolastico provvederà ad istruire l'istanza stessa secondo i commi 5 e 6 dell'art. 5 del D.Lgs. 33/2013, individuando preliminarmente eventuali controinteressati cui trasmettere copia dell'istanza di accesso civico.

Il controinteressato potrà formulare la propria motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, durante i quali il termine per la conclusione resta sospeso; decorso tale termine l'amministrazione provvede sull'istanza (quindi, il termine di conclusione può allungarsi fino a 40 giorni).

Laddove sia stata presentata opposizione e la PA decide comunque di accogliere l'istanza, vi è l'onere di dare comunicazione di tale accoglimento al controinteressato e gli atti o dati verranno materialmente trasmessi al richiedente non prima di 15 giorni da tale ultima comunicazione.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere comunque debitamente motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis.

Il comma 7 dell'art. 5 prevede che, nelle ipotesi di mancata risposta entro il termine di 30 giorni (o in quello più lungo nei casi di sospensione per la comunicazione al controinteressato), ovvero nei casi di diniego totale o parziale, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la istituzioni scolastiche della regione Lombardia, che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni.

Avverso tale decisione o, più in generale, avverso il diniego totale o parziale all'accesso è sempre ammissibile il ricorso al Giudice Amministrativo.

S'informa, infine, che di recente è intervenuto in materia anche il Ministro per la Pubblica Amministrazione che, con circolare 1/2019 del 1 luglio u.s., avente ad oggetto "Attuazione norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)", oltre a ribadire i principi che sovrintendono la materia, ha puntualizzato anche alcuni aspetti relativi al regime dei costi, alla notifica ai controinteressati ed alla loro partecipazione nelle varie fasi, agli strumenti e ai supporti per la semplificazione all'accesso e alla gestione delle richieste.

Si invitano i Dirigenti in indirizzo ad un attenta lettura della richiamata nota, nonché alla consultazione periodica di disposizioni ed indirizzi in materia, rinvenibili sul sito www.foia.gov.it, oltreché nelle sezioni di Amministrazione Trasparente, sia del MIUR che dell'USR Lombardia, dedicate all'Accesso Civico.

Il dirigente
Luciana Volta

