



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna
Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare

Ai Dirigenti delle Istituzioni Scolastiche Statali
dell'Emilia-Romagna
Loro sedi

e p.c.

Ai Dirigenti degli Uffici di Ambito territoriale
USR Emilia-Romagna
PEC

Oggetto: Accesso civico generalizzato ai sensi dell'art. 5 e segg. del D.lvo 33/2013.

Sono pervenute a questo Ufficio numerose richieste di parere, relative alla istanza di accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013 da parte del soggetto MONITORA PA indirizzate alle Istituzioni scolastiche del territorio.

Ai fini di fornire utile supporto a codeste istituzioni scolastiche, si rappresentano le seguenti considerazioni prodotte nel quadro dell'attività di consulenza giuridica svolta da questo Ufficio Legale.

Restano ferme le eventuali successive determinazioni che, ai sensi dell'art. 5 co. 7 del D.lgs. 33/2013, saranno assunte a fronte di specifiche richieste di riesame.

Nello specifico, le richieste in parola sono volte ad ottenere l'accesso civico generalizzato per la documentazione che segue:

1. ***copia del contratto*** o altro atto giuridico in forza del quale la scuola ha utilizzato e utilizzerà i servizi di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, relativamente agli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023;
2. ***copia della valutazione d'impatto della protezione dei dati (DPIA)*** effettuata nell'ambito dell'utilizzo di un servizio on line di videoconferenza o di una piattaforma, che consenta il monitoraggio sistematico degli utenti, negli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022;
3. ***copia degli atti riportanti le misure tecniche*** previste e adottate per attivare i soli servizi strettamente necessari alla formazione, nel caso di utilizzo di piattaforme più complesse che erogano servizi più complessi, anche non rivolti



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

*Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

esclusivamente alla didattica, negli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023;

- 4. **copia della valutazione d'impatto della protezione dei dati (DPIA)** ai sensi dell'art. 35 del GDPR, effettuata nell'ambito dell'utilizzo delle piattaforme di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottate nell'anno scolastico 2022/2023;*
- 5. **copia della valutazione di impatto del trasferimento dei dati all'estero (TIA)**, afferente all'eventuale trattamento dei dati in paesi terzi (ovvero che si trovino al di fuori dell'Unione Europea) necessario per la fruizione e il funzionamento dei servizi di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottati nell'anno scolastico 2022/2023;*
- 6. **copia della valutazione comparativa** ai sensi dell'art. 68 del d. lgs. 7/3/2005 n. 82 realizzata per provvedere all'acquisizione delle piattaforme di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottate nell'anno scolastico 2022/2023.*

a) Premesse di carattere generale in materia di accesso civico generalizzato.

Si osserva preliminarmente, in termini generali che, come noto alle SS.LL., a differenza del diritto di accesso procedimentale o documentale di cui alla L. 241/90, il diritto di accesso generalizzato garantisce il bene "conoscenza" in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato e differenziato, fatta salva la sussistenza di limiti ai sensi dell'art. 5 bis del D. lgs. 33/2013.

Secondo gli ultimi approdi della giurisprudenza amministrativa, l'accesso civico generalizzato è dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa.

Si rammenta, in proposito, l'orientamento giurisprudenziale declinato con la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 10/2020, la quale afferma, *inter alia*, il seguente principio di diritto: "*a) la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito*



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

*Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento". Principio che, in relazione alle istanze sproporzionate e particolarmente onerose, implica, inoltre, che: "36.6. Sarà così possibile e doveroso evitare e respingere: richieste manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche (v., sul punto, Circolare FOIA n. 2/2017, par. 7, lett. d; Cons. St., sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702), contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi; richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi". Una conferma di tali principi sembra, peraltro, provenire da una recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 25.01.2022, n. 495, per cui: "tale interesse alla trasparenza, di tipo conoscitivo, che non esige una motivazione specifica, deve in ogni caso palesarsi non in modo assolutamente generico e destituito di un benché minimo elemento di concretezza, anche sotto forma di indizio".

Al riguardo, tuttavia, giova richiamare l'attenzione sui contenuti delle Linee guida ANAC di cui alla Delibera 1309 del 28 dicembre 2016 e della Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2017. A mente della prima delle due citate coordinate ermeneutiche l'amministrazione consente l'accesso generalizzato *"anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione"* (All.to, par. 5, Linee Guida 1309/2016); nello stesso senso, si veda il punto d) par. 7, della Circolare della Funzione Pubblica n. 2/2017).

Ciò posto, a parere dello Scrivente Ufficio, le richieste di accesso di che trattasi non possono considerarsi inammissibili (in quanto il richiedente si è correttamente identificato con il proprio nominativo e il proprio documento di identità) né illegittime, con la conseguenza che appare sussistere, per le Istituzioni Scolastiche destinatarie delle richieste, l'onere giuridico di valutare il merito delle singole istanze. Quanto sopra con i limiti individuati all'esito di un'istruttoria concreta che dovrà essere necessariamente effettuata, anche con l'ausilio del responsabile della protezione dati di ciascun istituto scolastico (DPO), sulla base della documentazione in possesso delle



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare

scuole medesime. Si suggerisce pertanto alle SS.LL., pur nell'autonomia operativa caratterizzante le Istituzioni Scolastiche, di avvalersi del supporto tecnico del predetto soggetto.

b) La fattispecie concreta

Relativamente all'ostensione dei documenti e/o informazioni a cui è finalizzata l'istanza, pare utile svolgere una disamina di ciascun punto della richiesta di accesso civico generalizzato corredandola da alcune considerazioni:

Punto 1) con cui si chiede *“copia del contratto o altro atto giuridico in forza del quale la scuola ha utilizzato e utilizzerà i servizi di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, relativamente agli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023”*

In relazione al primo documento richiesto, la presenza di un contratto non dovrebbe essere posta in discussione, considerato che il Garante della Privacy, nel Provvedimento del 26 marzo 2020, *“Didattica a distanza: prime indicazioni”*, ha chiarito che *“qualora la piattaforma prescelta comporti il trattamento di dati personali di studenti, alunni o dei rispettivi genitori per conto della scuola o dell'università, il rapporto con il fornitore (quale responsabile del trattamento) dovrà essere regolato con contratto o altro atto giuridico”* (art. 28 del Regolamento). Pertanto, qualora codeste Istituzioni scolastiche si trovino nella condizione di aver utilizzato servizi quali posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, eventuali atti negoziali, relativi ai predetti servizi, saranno disponibili nella sezione Amministrazione Trasparente dei rispettivi siti istituzionali, conformemente alle disposizioni di trasparenza e pubblicazione di cui al D. lgs. n. 33/2013. Pertanto, in tal caso risulterà sufficiente, ad avviso di questo Ufficio, a riscontro dell'accesso civico, l'invio del collegamento ipertestuale all'informazione di cui trattasi.

Punto 2) con cui si chiede *“copia della valutazione d'impatto della protezione dei dati (DPIA) effettuata nell'ambito dell'utilizzo di un servizio on line di videoconferenza o di una piattaforma, che consenta il monitoraggio sistematico degli utenti, negli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022”*.



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

*Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

In relazione al secondo documento richiesto non pare a questo Ufficio che vi siano i presupposti per il sorgere dell'obbligo di redazione della DPIA, poiché le istituzioni scolastiche non attuano un monitoraggio sistematico, né una profilazione, né un trattamento su larga scala dei dati, atteso che il trattamento dei dati personali avviene per le sole finalità istituzionali. Si osserva, in proposito, che la procedura descritta all'art. 35 del Regolamento 679/2016/UE (GDPR) si propone l'obiettivo di consentire al Titolare del Trattamento l'individuazione, all'esito della valutazione di impatto, delle misure utili ad affrontare le criticità sottese al trattamento dei dati, in relazione, nello specifico, ai profili della proporzionalità e della necessità del trattamento stesso. Ciò detto, tenuto conto delle misure tecnico-organizzative in essere presso ciascuna Istituzione scolastica, la valutazione è un esempio di come l'Istituzione garantisca l'osservanza delle disposizioni del trattamento. La valutazione, quindi, comprova l'adeguatezza e l'idoneità del trattamento dei dati, ma non ne è la sola prova efficace.

La valutazione d'impatto sulla protezione dei dati è obbligatoria solo in determinati casi e precisamente qualora il trattamento "possa presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche" (GDPR, art. 35, par. 1, illustrato dall'art. 35, par. 3, e integrato dall'art. 35, par. 4).

Il Garante della Privacy, nel citato Provvedimento del 26 marzo 2020, ha chiarito, infatti, sul punto, (All. 1 – par. 2. *Privacy by design e by default: scelta e configurazione degli strumenti da utilizzare*) che:

“La valutazione di impatto, che l’art. 35 del Regolamento richiede per i casi di rischi elevati, non è necessaria se il trattamento effettuato dalle istituzioni scolastiche e universitarie, ancorché relativo a soggetti in condizioni peculiari quali minorenni e lavoratori, non presenta ulteriori caratteristiche suscettibili di aggravarne i rischi per i diritti e le libertà degli interessati. Ad esempio, non è richiesta la valutazione di impatto per il trattamento effettuato da una singola scuola (non, quindi, su larga scala) nell’ambito dell’utilizzo di un servizio on line di videoconferenza o di una piattaforma che non consente il monitoraggio sistematico degli utenti o comunque non ricorre a nuove soluzioni tecnologiche particolarmente invasive (quali, tra le altre, quelle che comportano nuove forme di utilizzo dei dati di geolocalizzazione o biometrici)”.

Ed ancora, le Linee Guida *“Didattica Digitale Integrata e tutela della privacy: indicazioni generali”*, allegate alla Nota MI prot. 11600 del 3 settembre 2020, chiariscono (pag. 7) che:

“La valutazione di impatto deve essere effettuata solo se e quando ricorrono i presupposti dell’articolo 35 del Regolamento. Occorre precisare innanzitutto che, poiché l’istituzione scolastica, in genere, non effettua trattamenti di dati personali su larga scala, non è richiesta la valutazione di impatto per il trattamento effettuato da



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

*Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

una singola scuola nell'ambito dell'utilizzo di un servizio on line di videoconferenza o di una piattaforma che non consente il monitoraggio sistematico degli utenti o comunque non ricorre a nuove soluzioni tecnologiche particolarmente invasive (quali, tra le altre, quelle che comportano nuove forme di utilizzo dei dati di geolocalizzazione o biometrici).

La valutazione di impatto va effettuata, infatti, nel caso di ricorso a piattaforme di gestione della didattica che offrono funzioni più avanzate e complesse che la scuola decida di utilizzare e che comportano un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche”.

Ciò posto, si ritiene di poter concludere come segue:

- a) se non è stata effettuata la valutazione di impatto, come pare ragionevole per le motivazioni di cui sopra, l'istituzione scolastica potrà fare riferimento, nel riscontrare la richiesta, agli orientamenti interpretativi ed operativi sopra richiamati;*
- b) se è stata effettuata la valutazione di impatto, si dovrà valutare, caso per caso, l'opportunità se rendere ostensibile la documentazione, anche in ossequio alle indicazioni interpretative fornite in premessa (cfr. punto a) circa la connotazione massiva della richiesta.*

Punto 3) con cui si chiede *“copia degli atti riportanti le misure tecniche previste e adottate per attivare i soli servizi strettamente necessari alla formazione, nel caso di utilizzo di piattaforme più complesse che erogano servizi più complessi, anche non rivolti esclusivamente alla didattica, negli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023”;*

In merito al terzo documento richiesto si osserva che il titolare del trattamento dati (Dirigente scolastico nel caso specifico) adotta le misure tecniche ed organizzative adeguate sulla base del rischio derivante dall'utilizzo di piattaforme e/o servizi on line necessari alla didattica digitale integrata; proprio tali misure, in quanto idonee a garantire la sicurezza e la riservatezza digitale, sembrerebbero impedirne l'ostensione a persone non autorizzate (Regolamento UE 679/2016; art. 5 bis, comma 2 D.lgs n. 33/2013 *“esclusioni e limiti all'accesso civico”*). In merito al punto di cui trattasi appare altresì opportuno valutare se quanto richiesto possa comportare un onere di lavoro eccessivo rispetto all'interesse conoscitivo sotteso all'istanza, fermo restando che con riferimento a tale punto, appaiono rilevanti le esigenze di protezione dei dati dei controinteressati. I soggetti controinteressati all'accesso devono ricevere le comunicazioni previste dall'art. 5, comma 5, D.Lgs. n. 33 del 2013, il quale sancisce che *“l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti*



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

*Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare*

controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, 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. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.” Anche alla luce del numero dei controinteressati da coinvolgere, occorre valutare in concreto l’onere che le istanze in esame pongono in capo a ciascuna Amministrazione destinataria. In particolare, occorre verificare se le istanze in questione possano essere qualificate come massive, non tanto dal punto di vista numerico – considerato che è stata inviata una istanza per Istituto scolastico – quanto agli adempimenti che l’accoglimento di ciascuna istanza comporta per ciascun destinatario. In proposito si richiama la sentenza n. 503 del 3-12-2021, con la quale il T.A.R. per l’Abruzzo Pescara, Sez. I, ha affermato: “Ed infatti, in materia di accesso civico generalizzato, il diritto di accesso non può essere espletato in pregiudizio al buon andamento dell’amministrazione riversando sulla medesima un onere oltremodo gravoso e tale da sottoporla ad attività incompatibili con la funzionalità dei suoi plessi e con l’economicità e tempestività della sua azione, questo specialmente laddove, come nel caso in esame, sia in gioco altresì il coinvolgimento di un numero imprecisato di soggetti controinteressati. La natura massiva della istanza presentata imporrebbe all’amministrazione di porre in essere complessi oneri procedurali al fine di acquisire il consenso dei numerosi controinteressati menzionati nell’istanza”.....”. A fronte di queste oggettive controindicazioni, l’interesse ostensivo vantato dalla parte ricorrente, pur intrinsecamente apprezzabile, non può che risultare recessivo alla stregua della disciplina dell’accesso civico generalizzato.”

La richiesta risulta, inoltre, generica non individuando con esattezza la documentazione richiesta e connotata da carattere esplorativo, oltre che riferirsi anche a dati che in quanto “non rivolti esclusivamente alla didattica” sembrano esulare dai compiti istituzionali delle scuole.

Punto 4) con cui si chiede “copia della valutazione d’impatto della protezione dei dati (DPIA) ai sensi dell’art. 35 del GDPR, effettuata nell’ambito dell’utilizzo delle piattaforme di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottate nell’anno scolastico 2022/2023



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare

Punto 5) con cui si chiede *“copia della valutazione di impatto del trasferimento dei dati all'estero (TIA), afferente all'eventuale trattamento dei dati in paesi terzi (ovvero che si trovino al di fuori dell'Unione Europea) necessario per la fruizione e il funzionamento dei servizi di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottati nell'anno scolastico 2022/2023”;*

In merito al quarto e al quinto documento richiesto si rinvia alle considerazioni illustrate al punto 2), che si intendono dunque valide anche per queste richieste, con le debite differenziazioni.

Punto 6) con cui si chiede *“copia della valutazione comparativa ai sensi dell'art. 68 del d. lgs. 7/3/2005 n. 82 realizzata per provvedere all'acquisizione delle piattaforme di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottate nell'anno scolastico 2022/2023”.*

In merito al sesto documento richiesto, si chiarisce che in virtù del disposto di cui all'art 68 del D.lgs. n. 82/2005, le SS.LL. qualora avessero avuto necessità di acquistare servizi digitali da utilizzare nell'anno scolastico 2022/2023, avrebbero effettuato una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico, tra le soluzioni disponibili sul mercato, reperibile nella sezione Amministrazione Trasparente dei rispettivi siti istituzionali delle scuole, conformemente alle disposizioni di trasparenza e pubblicazione di cui al D. lgs. n. 33/2013. Pertanto, anche in tal caso risulterà sufficiente, ad avviso di questo Ufficio, a riscontro dell'accesso civico, l'invio del collegamento ipertestuale all'informazione di cui trattasi.

Si rileva tuttavia, al riguardo, che può talvolta non esservi stata valutazione comparativa, in considerazione del fatto che le piattaforme utilizzate durante il periodo della pandemia sono state fornite gratuitamente dai vendor e opzionate sulla base delle indicazioni ministeriali. In tal caso potrà darsi atto di tale circostanza al soggetto istante.

Il presente parere viene reso nell'ottica di un utilizzo strumentale interno all'Amministrazione scolastica finalizzato ad agevolare la gestione della problematica specifica di cui sono attualmente gravate le istituzioni scolastiche del territorio, con invito a garantire la riservatezza del caso.



Ministero dell'Istruzione
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

Ufficio I - Funzioni Vicarie. Affari Generali. Personale
docente, educativo ed A.T.A. Legale, contenzioso e disciplinare

L'Ufficio legale di questo USR, unitamente ai servizi legali degli Uffici di Ambito territoriale – che leggono in copia – restano a disposizione per eventuali ulteriori necessità di supporto che si rendessero necessarie, per il prosieguo, nella gestione delle predette istanze.

Torna utile, in conclusione, ribadire l'opportunità di avvalersi del supporto tecnico del Responsabile della protezione dati di ciascun istituto scolastico (DPO), avendo ben presente che le considerazioni svolte rivestono carattere generale e che occorrerà valutare le singole situazioni, note a ciascuna delle SS.LL.

Il Dirigente

Bruno E. Di Palma

(Firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi dell'art. 3 comma 2 del D.Lgs. 39/1993)