



Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

Torino, data del protocollo

Ai Dirigenti delle Istituzioni Scolastiche del Piemonte

Ai Dirigenti degli Uffici di Ambito territoriale del Piemonte

Ai Dirigenti Amministrativi e Tecnici dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

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

In riscontro alle numerose richieste di parere pervenute a seguito dell'istanza di accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013 da parte del soggetto MONITORA PA alle Istituzioni scolastiche piemontesi, si precisa quanto segue.

Nella richiesta di accesso civico in oggetto è stato richiesto alle Istituzioni scolastiche:

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

Riferimenti: Staff del Direttore Generale - telefono: 011-5163602



Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

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.

Analisi della richiesta di accesso civico tramite la ricostruzione del quadro giuridico e della giurisprudenza amministrativa

Le informazioni richieste ai punti 2-4-5-6 dell'istanza si riferiscono a operazioni non propriamente di competenza delle singole istituzioni scolastiche, come ad esempio la valutazione di impatto che, ai sensi dell'art. 35 del GDPR, riguarda prevalentemente autorità pubbliche o enti pubblici per progetti su scala ampia e trattamenti indicati nell'elenco che l'autorità di controllo redige e rende pubblico.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, le richieste esplorative – dirette a sapere se siano previsti una certa attività amministrativa o un determinato servizio o, ancora, l'adozione di un determinato atto – possono essere dichiarate inammissibili qualora siano preordinate unicamente alla verifica della posizione dell'amministrazione rispetto a un certo tema (Tar Lazio, sez. I-bis, 4 febbraio 2019, n. 1383).

E che l'«*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 [...] pena rappresentare un inutile intralcio*

Riferimenti: Staff del Direttore Generale - telefono: 011-5163602



Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

all'esercizio delle funzioni amministrative e un appesantimento immotivato delle procedure di espletamento dei servizi» (Così Consiglio di Stato, sez. III, 25.01.2021 n. 495).

Anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza del 2 aprile 2020, n. 10, ha evidenziato che *«l'accesso, finalizzato a garantire, con il diritto all'informazione, il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), non può finire per intralciare proprio il funzionamento della stessa, sicché il suo esercizio deve rispettare il canone della buona fede e il divieto di abuso del diritto»* con la conseguenza che sarà *«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 [...], 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».*

Secondo l'orientamento dalla giurisprudenza amministrativa, a fronte di una richiesta di accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) relativa a una notevole mole di documenti, il diniego opposto – motivato con riferimento alla compromissione del buon andamento della pubblica amministrazione, in rapporto al carico di lavoro ragionevolmente esigibile dagli uffici – non può ritenersi in linea di principio infondato. **Con la precisazione che, tuttavia, la legittimità del diniego dipende da due aspetti.**

Il primo riguarda il pregiudizio al buon andamento, che non può essere genericamente affermato, ma richiede una adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione che nega l'accesso, dovendosi ritenere che siffatto diniego, fondato su un limite non previsto dalla legge, sia soggetto a un onere motivazionale rafforzato.

In secondo luogo, il diniego non può ritenersi legittimo quando sia mancato il dialogo con il richiedente, evocato dalla Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 2/2017, laddove si chiarisce che, qualora la trattazione dell'istanza di accesso civico generalizzato sia suscettibile di arrecare un pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento della pubblica amministrazione, quest'ultima *«prima di decidere sulla domanda, dovrebbe contattare il richiedente e assisterlo nel*

Riferimenti: Staff del Direttore Generale - telefono: 011-5163602



Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità» (così Tar Puglia, sez. III, 18 febbraio 2018, n. 234).

Occorre anche rilevare che, stante una asimmetria informativa tra l'amministrazione che detiene i documenti e il cittadino che ne chiede l'ostensione, il giudice amministrativo ha ritenuto che sia onere dell'amministrazione attivare il dialogo endoprocedimentale con il richiedente, contattandolo e assistendolo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta.

Infatti, il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo impone l'attivazione, da parte dell'amministrazione, di canali comunicativi con l'istante per una migliore comprensione delle relative esigenze così da promuovere, ove necessario, una ridefinizione dell'oggetto della richiesta (Tar Piemonte, sez. II, 12 novembre 2020, n. 720); di conseguenza il principio del dialogo cooperativo, secondo questo filone, deve ritenersi un valore immanente dell'azione amministrativa e della finalità di condividere con la collettività il patrimonio di informazioni in possesso dell'amministrazione pubblica (Tar Puglia, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 234);

La giurisprudenza ha, inoltre, chiarito che il dialogo cooperativo deve essere attivato anche in presenza di richieste massive ed esplorative suscettibili di compromettere il buon andamento dell'attività amministrativa. In tali casi, il rigetto dell'istanza deve essere preceduto da un dialogo procedimentale teso a verificare la possibilità di rideterminare il perimetro dell'accesso entro limiti compatibili con il buon andamento dell'ufficio (Tar Toscana, sez. I, 28 gennaio 2019, n. 33 e, da ultimo, Cons. St., sez. V, 26 marzo 2020, n. 2129).

Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare l'istanza in modo chiaro, il diniego potrebbe considerarsi fondato. Tuttavia, nella motivazione l'amministrazione non dovrebbe limitarsi ad asserire la manifesta irragionevolezza o sproporzione delle richieste avanzate ma dovrebbe fornire prova di aver avviato un dialogo con il richiedente in relazione ai singoli aspetti contestati che precludono l'accoglimento della richiesta (Tar Trentino Alto Adige, 23 novembre 2020, n. 305).

Proposte di risposta all'istanza di accesso civico che pervengono alle istituzioni scolastiche (e in particolare nel caso specifico con riferimento a quelle inviate dal soggetto MONITORA PA)

- 1) **Diniego motivato** secondo i principi delineati nella presente nota e utilizzando la bozza allegata;

Riferimenti: Staff del Direttore Generale - telefono: 011-5163602



Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte

2) **Tentativo di dialogo cooperativo.** Considerata la giurisprudenza richiamata si ritiene maggiormente sostenibile in un eventuale contenzioso davanti al giudice amministrativo, avente per oggetto la richiesta di accesso civico, che le istituzioni scolastiche interessate, prima di comunicare il diniego all'accesso civico, contattino (preferibilmente tramite comunicazione tracciabile con pec) il richiedente nel tentativo di circoscrivere l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con il buon andamento.

In presenza di un tentativo di dialogo infruttuoso (comunicando un termine congruo per la risposta) o in caso di richiesta reiterata, si potrà procedere con il diniego all'accesso civico, preferibilmente motivando in relazione a tre aspetti: la natura dell'attività di analisi o elaborazione dei dati e documenti richiesti (es. oscuramento dati personali); la quantificazione, anche in rapporto al numero di ore, delle risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta; la serietà del pregiudizio che la trattazione della richiesta arrecherebbe al buon funzionamento dell'ufficio e/o della pubblica amministrazione nel suo complesso.

Si precisa che la presente nota ricostruisce il quadro giuridico e giurisprudenziale e non deve essere utilizzata e citata come riferimento diretto nella motivazione del diniego o del tentativo di dialogo cooperativo.

Si allegano:

- Modello di comunicazione atta a instaurare con il richiedente un dialogo cooperativo
- Modello per diniego motivato.

Si ringrazia per l'attenzione e si porgono cordiali saluti.

Il Direttore Generale
Stefano Suraniti

Documento firmato digitalmente ai sensi del c.d. Codice dell'Amministrazione digitale e norme ad esso connesse

Riferimenti: Staff del Direttore Generale - telefono: 011-5163602