



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA
DIREZIONE GENERALE

Alle scuole di ogni ordine e grado della Puglia
PEO

OGGETTO: riscontro alle richieste di parere su istanza di accesso civico presentata alle scuole da parte di Monitora PA

Si fa seguito agli esiti della interlocuzione con gli uffici dell'amministrazione centrale del M.I., finalizzati ad approfondire quanto in oggetto, e, con la presente, si riscontrano le numerose richieste di parere pervenute alla scrivente Direzione Generale a seguito di istanza di accesso civico generalizzato, ex art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013, trasmessa a circa 8.000 scuole da parte di un attivista del progetto MONITORA PA.

Le richieste di parere pervenute, in estrema sintesi, evidenziano: a) dubbi sull'utilizzo dell'istituto dell'accesso civico generalizzato e sulla redazione della Istanza massiva di accesso civico alle scuole da parte di Monitora PA, b) onerosità del carico di lavoro per il riscontro alla richiesta di accesso civico in questione, c) dubbi sull'applicabilità della disciplina dell'accesso civico generalizzato ai contratti pubblici, d) dubbi sulla valutazione d'impatto della protezione dei dati (DPIA) e sulla valutazione di impatto del trasferimento dei dati all'estero (TIA), e) dubbi sul riscontro riferito agli *"atti riportanti le misure tecniche previste e adottate nell'istituto scolastico per attivare i soli servizi strettamente necessari alla formazione, nel caso di utilizzo di piattaforme più complesse che erogino servizi più complessi, anche non rivolti esclusivamente alla didattica, negli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023"*.

Seguono indicazioni di carattere generale sui predetti punti per ogni opportuna conseguente valutazione.

- a) Rispetto al punto in questione appare opportuno ricordare che, in riferimento alla disciplina dell'accesso civico generalizzato, il comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, recita: *"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis, d.lgs. n. 33/2013 e dalle Linee Guida ANAC - Delibera n. 1309/2016 adottate ai sensi dell'art. 5bis, comma 6, del d.lgs. 33/2016*. La Corte costituzionale (*sent. n. 20 del 21 febbraio 2019*) ha rimarcato che il diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, sul modello del c.d. FOIA (Freedom of information act), risponde a principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti dalla vita pubblica e istituzionale,



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA
DIREZIONE GENERALE

ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento della pubblica amministrazione (v. anche sentt. n. 69 e n. 177 del 2018 nonché sent. n. 212 del 2017).¹

- b) In relazione alla onerosità del carico di lavoro per il riscontro alla richiesta di accesso civico in questione si evidenzia che:
- i. L'ANAC nelle linee guida contenute nella delibera n. 1309 del 28.12.2016 ha precisato che *“L'amministrazione è tenuta a consentire 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”*.
 - ii. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 10 del 2020, si esprime evidenziando che *«Non deve nemmeno essere drammatizzato l'abuso dell'istituto, che possa condurre a una sorta di eccesso di accesso»*. Specifica, tuttavia: *«è ovvio 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, in nome, anzitutto, di un fondamentale principio solidaristico (art. 2 Cost.)»* *«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 uniche² 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 dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi.»*
 - iii. La giurisprudenza del Consiglio di Stato (ex multis Consiglio di Stato, sez. III, 25.01.2021 n. 495), se l'interesse alla trasparenza non richiede una motivazione specifica, evidenzia che esso *“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 all'esercizio delle funzioni amministrative e un appesantimento immotivato delle procedure di espletamento dei servizi.”*
 - iv. La circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n.2/2021 chiarisce che, sulla base dei primi riscontri applicativi, la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

¹ La natura fondamentale del diritto di accesso civico generalizzato, oltre che essere evincibile dagli artt. 1, 2, 97 e 117 Cost e riconosciuta dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per gli atti delle istituzioni europee, deve collocarsi anche in una prospettiva convenzionale europea, laddove essa rinviene un sicuro fondamento nell'art. 10 CEDU, come hanno rilevato le Linee guida dell'ANAC, nel par. 2.1, e le Circolari FOIA n. 2/2017 (par. 2.1) e n. 1/2019 (par. 3) e come affermato nella sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, in ric. n. 18030/11, allorché i giudici di Strasburgo hanno affermato che la disponibilità del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni sia indispensabile per assicurare un esercizio effettivo del diritto individuale di esprimersi e per alimentare il dibattito pubblico su materie di interesse generale.

² Circolare FOIA n. 2/2017, par. 7, lett. d; Cons. St., sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702; Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20.



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA
DIREZIONE GENERALE

- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
 - le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
 - la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.³
- c) Per quanto concerne il punto c), l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 10 del 2020, si è espressa anche in riferimento alla applicabilità, in tutto o in parte, della disciplina dell'accesso civico generalizzato, di cui al d. lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d. lgs. n. 97 del 2016, ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, inerenti al procedimento di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva. Si riporta testualmente il relativo passaggio: *«la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza»*.

In riferimento alla richiesta in questione si evidenzia che la stessa riguarda i contratti di servizi digitali stipulati con i relativi fornitori e pertanto si evince la necessità di individuare i fornitori quali controinteressati e la possibilità di opporre un diniego all'ostensione a tutela dei loro segreti commerciali. In particolare si invita a verificare l'ostensibilità della documentazione in esame, eventualmente privata delle informazioni riservate individuate dai controinteressati, alla luce di un'analisi concreta dei contenuti contrattuali, salvo che l'istanza venga considerata in concreto eccessivamente onerosa, anche perché relativa ai diversi servizi di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata e registro elettronico, che potrebbero trovare la loro fonte in diversi contratti – ferma restando in tal caso una adeguata motivazione a supporto del diniego.

Si sottolinea inoltre che la responsabilità sulla tutela dei dati personali, gestita dalle applicazioni, non grava solo sull'Istituto scolastico, in quanto fruitore del servizio e Titolare, ma anche sul fornitore dei servizi informatici, che assume il ruolo di

³ Per quanto non espressamente evidenziato nella presente si sottolinea l'importanza di una attenta lettura della circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n.2/2021 <https://www.miur.gov.it/documents/20182/400076/Circolare+n.2+del+2017+Ministero+per+la+Semplificazione+e+la+Pubblica+Amministrazione/c67000c7-19d8-4c27-939d-2c9e81d14096>



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA
DIREZIONE GENERALE

Responsabile esterno del Trattamento e al quale compete l'implementazione delle misure di sicurezza dei dati personali gestiti per conto della Scuola.

- d) Il Garante della Privacy, nel Provvedimento del 26 marzo 2020, chiarisce 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).”*⁴Tuttavia, il medesimo provvedimento fa riferimento anche a casi, che sembrerebbero marginali, in cui la DPIA risulta obbligatoria.

Conseguentemente, con riferimento alla richiesta specifica, sembrerebbe possibile rispondere che l’Istituto scolastico non è in possesso del documento richiesto poiché non era tenuto ad effettuare alcuna DPIA, fatta eccezione per quei casi limite in cui una Scuola abbia in concreto scelto di dotarsi di strumenti per i quali la DPIA fosse prevista come obbligatoria. Analoghe argomentazioni valgono con riferimento copia della valutazione di impatto del trasferimento dei dati all’estero (TIA).⁵

- e) In riferimento alla *“copia degli atti riportanti le misure tecniche previste e adottate nell’istituto scolastico 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;”* appare opportuna una accurata valutazione dell’onere di lavoro anche in relazione alle esigenze di protezione dei dati dei controinteressati.

Alla luce di quanto indicato si evidenzia, infine, che:

⁴ Si ritiene inoltre utile fornire in questa sede anche i riferimenti relativi alle Linee guida per la valutazione di impatto del MIUR sulla protezione dei dati ai sensi dell’art. 35 del Regolamento UE 679/2016 https://www.miur.gov.it/documents/20182/2200649/MIUR_Linee+guida+per+la+valutazione+di+impatto.docx/

⁵ Analoghe argomentazioni valgono con riferimento: 1) alla 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 dall’Istituto scolastico interessato; 2) alla 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) necessaria per la fruizione ed il funzionamento dei servizi di posta elettronica, messaggistica, videoconferenza, didattica a distanza, didattica digitale integrata, registro elettronico, adottati nell’anno scolastico 2022/2023 dall’Istituto scolastico interessato.



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA
DIREZIONE GENERALE

- le istanze in esame, quanto meno sotto il profilo formale, non possono presentare vizi che ne possano determinare l'inammissibilità⁶;
- è onere dell'ufficio pubblico che riceve la richiesta trasmettere la stessa all'ufficio competente, qualora non detenga i documenti di cui è stata richiesta l'ostensione, senza opporre, per queste ragioni, dinieghi all'istanza del cittadino o gravarlo dell'onere di ritrasmettere la domanda all'ufficio che effettivamente detiene il dato;
- le valutazioni del caso concreto e gli eventuali approfondimenti sono rimessi alle Istituzioni Scolastiche e ai rispettivi Responsabili/DPO tenuto conto dell'attuale riparto delle competenze nella materia di cui trattasi;
- la richiesta di accesso civico in questione sarà riscontrata dalle SS.LL. tenendo nella debita considerazione quanto evidenziato nella presente nota anche in merito all'onere di lavoro rispetto alla capacità della specifica segreteria amministrativa affinché non vi sia *"un carico irragionevole di lavoro che interferisca con il buon andamento della pubblica amministrazione"*, da valutarsi in base a parametri oggettivi.

IL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

Giuseppe SILIPO

⁶ v. anche Circolari funzione pubblica n. 2 del 2017 – "Attuazione delle norme sull'accesso pubblico generalizzato - FOIA" e n. 1 del 2019) e Linee Guida ANAC adottate con delibera n. 1309 del 2016"; art. 65, comma 1, lettera c), decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82; T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 10/06/2020, n. 2285.