

IC FREZZOTTI CORRADINI

REGOLAMENTO-ACCESSO AGLI ATTI

➤ RIFERIMENTI NORMATIVI

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», artt. 22-28
- D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, «Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi»
- D.M. 10 gennaio 1996, n. 60, «Regolamento recante individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso in ambito scolastico»
- D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, «Codice in materia di protezione dei dati personali», art. 60
- D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», artt. 5, 5-bis
- D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza»
- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», artt. 54-bis e 55-bis
- D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione», art. 43
- D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa»
- Delibera ANAC n. 430/2016, «Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge n. 190/2012 e al decreto legislativo n. 33/2013»
- Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016, «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato»
- Circolare Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017, «Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA)»
 - Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2019, «Accesso civico generalizzato – indirizzi e chiarimenti»
 - Decreto direttoriale MIUR 17 aprile 2019, n. 662, «Costi di riproduzione, rilascio copie e diritti di accesso»
- Determinazione AgID n. 407/2020, aggiornata con determinazione n. 371/2021, «Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici»
 - Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 2 aprile 2020, n. 10 (istanze ancipiti)
 - Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 12 febbraio 2020, n. 1121 (distinzione accesso documentale/generalizzato)
 - Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 2015, n. 1113 (accessibilità delle e-mail)
 - Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 giugno 2005, n. 3042 (accesso componenti organi collegiali)

➤ PREMESSA

L'accesso agli atti impone di bilanciare trasparenza, tutela delle posizioni giuridiche soggettive, riservatezza dei terzi e corretto andamento dell'azione amministrativa.

L'ordinamento prevede tre distinte forme di accesso, disciplinate da fonti normative differenti e non sovrapponibili, ciascuna con presupposti, procedure e rimedi propri:

- l'**accesso documentale** (legge n. 241/1990),
- l'**accesso civico semplice** e l'**accesso civico generalizzato (FOIA)**, entrambi disciplinati dal D.lgs. n. 33/2013.

1. L'accesso documentale

L'accesso documentale riconosce agli interessati il diritto di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi che li riguardano. Ai sensi dell'art. 22, c. 1, lett. b), della legge n. 241/1990, può essere esercitato solo da soggetti titolari di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto.

Art. 22, c. 1, lett. b), legge n. 241/1990

Per «interessati» si intendono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Non è quindi ammesso utilizzare lo strumento dell'accesso documentale per svolgere controlli generici sull'operato della scuola o per avanzare richieste meramente esplorative. L'istanza deve individuare documenti specifici e indicare la ragione giuridicamente rilevante della richiesta. L'accesso al documento richiesto si estende, di regola, anche agli atti richiamati, presupposti o strettamente connessi, ove necessari alla piena comprensione della vicenda amministrativa; l'amministrazione non è tenuta, invece, a creare nuovi atti o a fornire informazioni che non abbiano una veste documentale (art. 22, c. 4 della legge n. 241/1990).

Art. 22, c. 1, lett. d), legge n. 241/1990 - Documento amministrativo

Per «documento amministrativo» si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

L'istanza deve essere motivata (art. 25, c. 2, legge n. 241/1990): non è sufficiente dichiarare genericamente di essere titolari di un interesse, ma occorre indicare il collegamento tra la posizione giuridica dell'istante e la documentazione richiesta. Se la domanda è irregolare o incompleta, l'amministrazione è tenuta a chiederne la regolarizzazione ai sensi dell'art. 6, c. 5, del d.P.R. n. 184/2006.

Il procedimento si conclude entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine senza riscontro, si configura il cosiddetto silenzio-rigetto ai sensi dell'art. 25, c. 4, della legge n. 241/1990, contro cui è possibile ricorrere – entro trenta giorni – al TAR ovvero alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. I controinteressati

Uno dei passaggi più delicati del procedimento riguarda la presenza di soggetti controinteressati ovvero persone che dall'ostensione potrebbero subire un pregiudizio alla propria riservatezza.

Art. 22, c. 1, lett. c), legge n. 241/1990

Per «controinteressati» si intendono tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza.

Quando vi sono controinteressati, l'amministrazione deve notificare loro l'istanza ricevuta, comunicando la facoltà di presentare opposizione motivata entro dieci giorni ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 184/2006. L'accoglimento dell'istanza, anche in presenza di opposizione o di mancato riscontro, va comunicato all'interessato e ai controinteressati; questi ultimi, ove l'accesso sia accordato nonostante la loro opposizione, potranno impugnare la decisione entro trenta giorni (art. 25, c. 4, legge n. 241/1990).

La mera presenza del nominativo di un soggetto nel documento non basta, da sola, a qualificarlo come controinteressato, salvo che tale nominativo sia collegato a informazioni che, se diffuse, ne comprometterebbero la riservatezza. Situazioni tipicamente rilevanti nel contesto scolastico sono, a titolo di esempio, l'accesso a graduatorie interne, le procedure comparative, gli atti contenenti dati personali di alunni o personale, le candidature a incarichi.

3. Atti esclusi, differimento e limiti

Non tutti i documenti sono immediatamente accessibili. La legge n. 241/1990 e il D.M. 10 gennaio 1996, n.

60, disciplinano esclusioni e casi di differimento. Rientrano tra i documenti tipicamente sottratti o differiti, a titolo esemplificativo, i seguenti:

- documentazione sanitaria e atti medico-legali;
- relazioni ispettive nei limiti temporali previsti;
- atti coperti da segreto professionale;
- atti preparatori di natura normativa, programmatica o regolamentare;
- documenti la cui ostensione potrebbe pregiudicare procedimenti penali o disciplinari in corso.

Il differimento – a differenza del rigetto – non nega l'accesso ma ne posticipa l'esercizio, per esempio quando un verbale non sia ancora stato approvato dall'organo collegiale competente. Restano in ogni caso inammissibili le richieste meramente esplorative, sproporzionate o tali da paralizzare il funzionamento degli uffici.

Sul fronte della conservazione e dell'accessibilità dei documenti nel tempo, occorre tenere presente che il diritto di accesso è esercitabile fin quando l'amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti richiesti (art. 22, c. 6, legge n. 241/1990). Il riferimento operativo sul punto è il **Massimario di conservazione e scarto** adottato dall'istituzione scolastica: per esempio, gli elaborati scritti degli alunni non prodotti per l'esame di Stato sono scartabili dopo un anno, con conservazione illimitata a campione di un'annata ogni dieci. Superato il termine di conservazione, l'obbligo di ostensione viene meno.

4. L'accesso informale

L'accesso documentale può essere esercitato in modo informale o formale, due modalità diverse per l'esercizio del medesimo diritto. L'accesso informale può essere richiesto anche verbalmente quando, in base alla natura del documento, non vi siano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sull'esistenza del suo interesse e sull'assenza di controinteressati: in tali casi la richiesta può essere soddisfatta immediatamente mediante visione o rilascio della documentazione disponibile.

Quando tali presupposti non ricorrono, l'amministrazione invita l'istante a presentare richiesta formale ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 184/2006. La scuola tiene traccia di ogni operazione mediante annotazione nel registro degli accessi.

5. L'accesso civico semplice

Disciplinato dall'art. 5, c. 1, del D.lgs. n. 33/2013, l'accesso civico semplice consiste nel diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati per i quali sussista uno specifico obbligo di pubblicazione, nei casi in cui l'amministrazione ne abbia omesso la pubblicazione sul sito istituzionale.

Art. 5, c. 1, D.lgs. n. 33/2013

Chiunque ha diritto di richiedere documenti, informazioni o dati per i quali sussiste un obbligo di pubblicazione nei casi in cui sia stata omessa la relativa pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non richiede motivazione, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione.

Lo strumento è strettamente collegato alla sezione *Amministrazione trasparente* e agli obblighi di pubblicità legale. L'elenco dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria per le istituzioni scolastiche è contenuto nella delibera ANAC n. 430/2016. A differenza dell'accesso documentale, non presuppone un interesse qualificato. Il procedimento deve concludersi entro trenta giorni.

6. L'accesso civico generalizzato (FOIA)

Introdotta dall'art. 5, c. 2, del D.lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.lgs. n. 97/2016, l'accesso generalizzato riconosce a chiunque il diritto di accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli soggetti a pubblicazione obbligatoria. È il modello italiano del FOIA (Freedom of Information Act): la trasparenza costituisce la regola, il segreto l'eccezione.

Art. 5, c. 2, D.lgs. n. 33/2013

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.

L'istanza può essere presentata da chiunque, senza motivazione e senza la titolarità di una situazione giuridica soggettiva. Deve tuttavia identificare con precisione i dati, le informazioni o i documenti richiesti; non sono ammesse istanze esplorative né richieste che coinvolgano un numero manifestamente irragionevole di documenti. L'amministrazione non è tenuta a elaborare dati o creare appositamente nuovi documenti per rispondere all'istanza (delibera ANAC n. 1309/2016).

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato entro trenta giorni (art. 5, c. 6, D.lgs. n. 33/2013). Quando vi siano controinteressati, l'amministrazione ne dà comunicazione con raccomandata A/R (o per via telematica ove consentito). Se l'accesso è accordato nonostante l'opposizione, i documenti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione di tale comunicazione da parte del controinteressato.

In caso di diniego totale o parziale o di mancata risposta nel termine il richiedente può presentare istanza di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) che decide con provvedimento motivato entro venti giorni (art. 5, c. 7, D.lgs. n. 33/2013). Il controinteressato che si opponga all'accoglimento dell'istanza può a sua volta rivolgersi all'RPCT ai sensi dell'art. 5, c. 9, del D.lgs. n. 33/2013. In ogni caso rimane esperibile il ricorso giurisdizionale al TAR.

7. Istanze che non indicano la tipologia di accesso

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 10 del 2 aprile 2020

In presenza di istanze c.d. ancipiti – ossia che non fanno riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato – la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere motivatamente sulla sussistenza o meno dei presupposti dell'una o dell'altra forma di accesso, valutando sia l'interesse dell'istante ex art. 22 della legge n. 241/1990, sia l'interesse uti civis.

Rimane ferma la distinzione sostanziale tra i due istituti ribadita dal Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 1121 del 12 febbraio 2020: l'accesso documentale tutela un interesse individuale diretto e concreto, mentre l'accesso generalizzato tutela un interesse collettivo e diffuso. Invocare l'accesso generalizzato per far valere un interesse individuale è quindi giuridicamente scorretto.

Se l'istanza è irregolare o incompleta, l'amministrazione può invitarne la regolarizzazione ai sensi dell'art. 6, c. 5, del d.P.R. n. 184/2006.

8. Accesso da parte di soggetti specifici

Il dirigente scolastico è frequentemente chiamato a gestire istanze provenienti da soggetti con caratteristiche particolari che incidono sul procedimento da seguire.

Genitore che accede agli atti del fascicolo del figlio

L'interesse dei genitori è *in re ipsa*: la qualità genitoriale costituisce di per sé titolo di legittimazione all'accesso. Tale interesse sussiste indipendentemente dall'esercizio effettivo della responsabilità genitoriale: ai sensi dell'art. 316 del codice civile, il genitore che non esercita la responsabilità genitoriale vigila comunque sull'istruzione, sull'educazione e sulle condizioni di vita del figlio.

In caso di studente maggiorenne, il conseguimento della maggiore età non estingue automaticamente l'interesse del genitore a ottenere informazioni sulla carriera scolastica del figlio. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, fintanto che permane l'obbligo di mantenimento, il genitore conserva un interesse qualificato all'accesso, indipendentemente dalla convivenza, dai rapporti affettivi e dall'esercizio della responsabilità genitoriale in senso stretto.

In questa direzione si sono pronunciati il TAR Puglia, sentenza 25 gennaio 2006, n. 325, che ha riconosciuto il diritto di accesso del genitore separato onerato del mantenimento agli atti riguardanti il figlio maggiorenne, e il TAR Puglia, Sez. II, sentenza 2 maggio 2012, n. 872, che ha esteso il principio agli atti della carriera scolastica e universitaria, escludendo che il figlio possa opporre un veto vincolante per l'amministrazione.

L'obbligo di mantenimento, come noto, non cessa automaticamente con la maggiore età ma permane finché il figlio non raggiunga l'indipendenza economica.

Ne consegue che, in linea di principio, ciascun genitore che concorra al mantenimento del figlio maggiorenne è titolare di un interesse qualificato all'accesso agli atti relativi alla sua carriera scolastica, ivi compreso l'accesso tramite registro elettronico. Peraltro, l'eventuale richiesta da parte del figlio di revocare le credenziali al genitore non vincola l'amministrazione: il dirigente scolastico, in assenza di provvedimenti giudiziali limitativi della responsabilità genitoriale, non può dare seguito a tale richiesta unilateralmente. Verificata la permanenza dell'obbligo di mantenimento, l'accesso va garantito.

Avvocato che agisce nell'interesse del proprio assistito

Quando l'accesso è richiesto da un avvocato, occorre verificarne la legittimazione: è sufficiente che sull'istanza sia apposta la firma congiunta dell'assistito e del difensore oppure che all'istanza sia allegata apposita procura.

Componente di un organo collegiale

Ai sensi dell'art. 43 del D.lgs. n. 297/1994, che rinvia alla legge n. 241/1990 (salvo per gli atti del Consiglio di Istituto, soggetti a pubblicazione), il componente di un organo collegiale scolastico ha un interesse concreto, diretto e qualificato ad accedere agli atti e ai verbali dell'organo di cui fa parte per finalità di verifica, approfondimento e memoria dell'iter deliberativo. Tale diritto non può essere circoscritto alle sole occasioni delle riunioni o della firma dei verbali (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3042/2005; Commissione per l'accesso, parere citato in Cons. Stato n. 2423/2013).

9. E-mail e corrispondenza interna: rileva il contenuto, non il mezzo

Le comunicazioni e-mail non sono automaticamente escluse dall'accesso per il solo fatto di essere state trasmesse via posta elettronica né possono considerarsi sempre ostensibili. Ciò che assume rilievo è il contenuto della comunicazione e il suo eventuale utilizzo nel procedimento amministrativo.

La nozione di documento amministrativo comprende ogni rappresentazione del contenuto di atti detenuti dalla pubblica amministrazione, indipendentemente dal supporto materiale impiegato (art. 22, c. 1, lett. d), legge n. 241/1990). Ne consegue che anche un'e-mail possa costituire documento accessibile quando sia stata impiegata nell'istruttoria, richiamata in un provvedimento, acquisita agli atti o comunque utilizzata per assumere decisioni amministrative (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 1113/2015).

Quando invece la comunicazione mantenga carattere meramente personale o fiduciario e non presenti alcun collegamento con il procedimento o con l'esercizio di pubbliche funzioni, prevale la tutela costituzionale della libertà e della segretezza della corrispondenza di cui all'art. 15 della Costituzione.

10. Il registro degli accessi

Il registro degli accessi è uno strumento essenziale di trasparenza amministrativa e di corretta organizzazione interna. La sua istituzione è raccomandata dalla delibera ANAC n. 1309/2016 e dalla Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017; la Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2019 ne ha ulteriormente valorizzato la funzione di *accountability* e monitoraggio delle istanze.

Il registro non coincide con la protocollazione delle singole istanze ma costituisce un documento amministrativo autonomo: riporta, per ciascuna richiesta, l'oggetto, la data di presentazione, la tipologia di accesso, l'esito e la data della decisione. Va tenuto in formato digitale, aggiornato con cadenza almeno semestrale e pubblicato sul sito istituzionale con cadenza trimestrale, in coerenza con le indicazioni contenute nel Manuale di gestione dei flussi documentali adottato ai sensi del d.P.R. n. 445/2000 e delle Linee guida AgID n. 407/2020 (aggiornate con determinazione n. 371/2021).

11. Regolamento-Costi di riproduzione

La semplice visione dei documenti è gratuita. Il rilascio di copie comporta il rimborso dei costi di riproduzione, di ricerca, di eventuale oscuramento di dati personali e di spedizione, da regolamentare ai sensi dell'art. 8, c. 1, lett. c), del d.P.R. n. 184/2006. Il riferimento tariffario per le istituzioni scolastiche è il Decreto direttoriale MIUR n. 662 del 17 aprile 2019.

Voce tariffaria	Importo
Copia/scansione formato A4	€ 0,25 per pagina
Copia/scansione formato A3	€ 0,50 per pagina
Pagina con oscuramento dati personali (A4 o A3)	€ 1,00 per pagina
Diritti di ricerca (archivio) — importo complessivo per istanza	€ 12,50
Diritti di visura	€ 0,10 per pagina
Notifica per ciascun controinteressato	€ 10,00 per soggetto
Spese di spedizione	A carico del richiedente

Rimangono gratuiti: gli importi complessivi inferiori a € 0,50; l'invio telematico (PEC) di documenti già disponibili in formato elettronico non modificabile; i documenti immediatamente estraibili da banche dati digitali.

Per le copie conformi all'originale si applica l'imposta di bollo di € 16,00 ogni quattro facciate (salvo esenzioni). Nel caso dell'accesso generalizzato, il rilascio di dati e documenti in formato elettronico è sempre gratuito; il rimborso riguarda esclusivamente i costi di riproduzione su supporto materiale.

Tale regolamento fa parte integrante del regolamento d'istituto del n. 55 in data 18.05.2026