



Ministero della Pubblica Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 – 40121 – BOLOGNA – tel. 051/4215711 - Fax 051/247876

Ufficio IX- Legale, Contenzioso e Disciplinare

Dirigente: Dr.ssa Rosa Aura Severino

Registro riservato N.1032

Bologna,06-11-2007

Al Dirigente scolastico

- omissis -

Oggetto: **Istanza di accesso a lettera esposto redatta da alunni minorenni.
Richiesta di parere.**

Si riscontra la nota prot. 50/ris. del 2.10.2007, con la quale la S.V. ha richiesto allo scrivente Ufficio un parere in ordine alla accoglibilità o meno di una istanza di accesso, avanzata da un docente in servizio presso codesto Istituto, intesa a conoscere i nomi degli alunni, alcuni dei quali minorenni, estensori di due lettere-esposto a carico del medesimo. Dette note hanno peraltro concorso, in concomitanza con altri elementi di giudizio, alla non riconferma del docente nelle due classi a lui affidate nel decorso anno scolastico.

Atteso che la S.V. aveva già notificato all'interessato il contenuto delle lettere-esposto, oscurando le firme degli estensori, il caso afferisce al corretto agire dell'amministrazione, nel caso in cui si trovi di fronte alla concomitante presenza di un interesse protetto alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante (la difesa della propria dignità professionale) e delle contestuali ragioni di coloro (specie se minori) che, dall'esercizio dell'accesso, vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza.

In ordine alla questione prospettata, si osserva quanto segue:

Va considerato in via generale che la condizione posta dall'art. 22 della novellata legge n. 241/90, per l'esercizio del diritto di accesso, è che la persona, che ne faccia richiesta sia titolare di un "interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso",



Ministero della Pubblica Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 – 40121 –BOLOGNA – tel. 051/4215711 - Fax 051/247876

Ufficio IX- Legale, Contenzioso e Disciplinare

Dirigente: Dr.ssa Rosa Aura Severino

circostanza che va ponderata e valutata con esclusivo riferimento alle finalità che il richiedente dichiara di voler perseguire.

Per quanto sopra, per il docente in questione, il quale si ritiene calunniato e diffamato dai soggetti che hanno sottoscritto le due lettere, e che, per tale circostanza, intende tutelarsi nelle sedi giudiziarie competenti, a norma del 1° co. dell'art. 22 della novellata legge 241/90, si ritiene sussistente, sotto il profilo soggettivo, la titolarità dell'interesse ad ottenere copia delle due lettere in forma integrale, da cui sarebbe possibile pervenire all'individuazione degli autori degli esposti.

Per la configurabilità del presupposto oggettivo, richiesto dalla novellata disciplina sul diritto di accesso, deve farsi ricorso all'art. 24 della medesima legge che, dettagliando in maniera più esaustiva rispetto alla normativa precedente tutte le ipotesi di limitazione al diritto di accesso, precisa, tra l'altro, che “nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 59 del D.Lgs. n. 196/2003 “(cosiddetto Codice della privacy), mentre nel caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, nei termini previsti dall'art. 60 del medesimo D.Lgs..

Ora non vi è dubbio che, ai sensi dell'art. 4 di detto codice, il rapporto intercorrente tra diritto di accesso e tutela dei dati personali e sensibili, coperti da diritto alla privacy, sia astrattamente ascrivibile a tre particolari fattispecie:

1. La prima riguarda i documenti contenenti dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, per i quali l'accesso è consentito subordinatamente all'osservanza del principio del “pari grado”, che consente l'ostensibilità di un documento amministrativo solo se l'istanza di accesso sottenda una posizione giuridica di rango almeno pari ai diritti dell'interessato sostanziabile in un diritto della personalità o altro diritto inviolabile.
2. La seconda concerne, al di fuori dei casi sub 1), i documenti contenenti dati sensibili e giudiziari per i quali l'accesso è consentito subordinatamente alla regola della sola “indispensabilità”;



Ministero della Pubblica Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 – 40121 – BOLOGNA – tel. 051/4215711 - Fax 051/247876

Ufficio IX- Legale, Contenzioso e Disciplinare

Dirigente: Dr.ssa Rosa Aura Severino

3. La terza infine si riferisce ai documenti concernenti dati personali, non sensibili né giudiziari, per i quali l'accesso è comunque consentito solo quando la loro conoscenza sia necessaria per la cura o la difesa degli interessi giuridici tutelati dall'ordinamento.

Alla luce delle esemplificazioni sopra riportate, sembra evidente che la lettera esposto degli alunni nei confronti del proprio docente, sotto il profilo oggettivo, integri la fattispecie di cui al punto sub 3), in quanto il documento di che trattasi non contiene dati sensibili o giudiziari, bensì dati personali, idonei a permettere l'identificazione degli alunni, cui l'accesso è consentito per il perseguimento delle finalità esplicitate dal docente.

Ritenuto in punto di diritto quanto precede, resta solo da chiarire se la minore età degli allievi sia elemento suscettibile di particolare tutela.

Posto che nel nostro ordinamento l'imputabilità in sede penale si configura al compimento del 14° anno di età e la capacità di agire, in sede civilistica, al compimento della maggiore età, talché la responsabilità civile, fino ad allora, va ascritta ai genitori ovvero agli esercenti la patria potestà, nel caso di specie, le norme che definiscono i casi di esclusione dall'accesso non contemplano una particolare disciplina a favore dei minori.

Ciò posto, è il caso di sottolineare che, in assenza di una norma esplicita in tal senso, in tema di accesso agli atti amministrativi, la giurisprudenza ha avuto però modo di esaminare casi concreti in qualche modo assimilabili a quello che la S.V. ha posto all'attenzione di questo Ufficio. Ci si riferisce, in particolare, al recente pronunciamento del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (v. sentenza C.d.S., Sezione II, 25 giugno 2007, n. 3601) che ha introdotto alcuni importanti principi in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi in cui compaiano i nominativi di alunni, anche minorenni, che hanno reso un rapporto informativo in ordine a fatti accaduti in ambito scolastico (detti fatti avevano poi condotto ad un'ispezione ministeriale). Già il TAR Lazio, con sentenza di primo grado n. 1189/2007, a fronte del diniego opposto dall'Amministrazione, aveva ordinato alla stessa l'ostensione della documentazione integrale, comprensiva dei nominativi degli autori delle dichiarazioni. L'Amministrazione scolastica aveva poi



Ministero della Pubblica Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 – 40121 –BOLOGNA – tel. 051/4215711 - Fax 051/247876

Ufficio IX- Legale, Contenzioso e Disciplinare

Dirigente: Dr.ssa Rosa Aura Severino

interposto appello al Consiglio di Stato sostenendo, tra l'altro, di non doversi riconoscere a parte ricorrente alcun titolo, sotto diversi profili, ad accedere ai nomi degli autori delle dichiarazioni rese a suo carico, anche in considerazione del fatto che il mascheramento dei nomi medesimi con degli "omissis" non avrebbe impedito all'attore di agire in giudizio a tutela dei propri interessi.

Orbene, nell'occasione, il Collegio adito ha ritenuto doversi respingere il ricorso dell'Amministrazione scolastica, per i seguenti motivi:

- Ai sensi dell'art. 22 lett. C) legge n. 241/1990, in materia di accesso, per "controinteressati" si intendono "tutti i soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza....". Ebbene, pur non potendosi sottovalutare l'ampliamento e la progressiva importanza assunta dal diritto alla riservatezza, il Collegio ritiene, tuttavia, che tale situazione giuridica concerna solo quelle vicende collegate in modo apprezzabile alla sfera privata del soggetto e non anche a quelle destinate ad assumere una dimensione di carattere pubblico, come nel caso di specie;
- La denuncia o l'esposto, invero, non può considerarsi un fatto circoscritto al solo autore e all'Amministrazione competente al suo esame ed all'apertura dell'eventuale procedimento, ma riguarda direttamente anche i soggetti "denunciati", i quali ne risultano comunque incisi.". Ciò vale, a maggior ragione, quando tali denunce hanno sviluppi così penetranti, da coinvolgere la sfera personale e professionale degli interessati;
- Nell'ordinamento delineato dalla legge n. 241/1990, ispirato ai principi di trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di esposti e denunce che, fondatamente o meno, possono costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio(v. anche Sentenza Cons. di Stato, sez. V, 22 giugno 1998, n. 923), non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di



Ministero della Pubblica Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 – 40121 – BOLOGNA – tel. 051/4215711 - Fax 051/247876

Ufficio IX- Legale, Contenzioso e Disciplinare

Dirigente: Dr.ssa Rosa Aura Severino

riservatezza, foss'anche per coprire o difendere il denunciante dalle eventuali reazioni da parte del denunciato, le quali comunque, non sfuggirebbero al controllo dell'autorità giudiziaria”;

- Al diritto alla riservatezza, pure costituzionalmente rilevante, non può riconoscersi ampiezza tale da includere il “diritto all'anonimato” di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi. Non può dunque dubitarsi che colui che subisce un procedimento di controllo o ispettivo abbia un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a cominciare dagli atti di iniziativa e di preiniziativa, quali appunto, denunce o esposti;

Conclusivamente, alla luce del quadro normativo e dei principi affermati nella summenzionata sentenza dal Consiglio di Stato, adito per una denegata ostensione integrale, da parte di un Dirigente scolastico, di documenti riguardanti dichiarazioni rese da alunni minorenni (non contenenti dunque dati sensibili relativi a religione, salute, inclinazioni sessuali etc.), questa sede ritiene potersi riconoscere al docente di che trattasi, un interesse qualificato a conoscere integralmente le due lettere dell'esposto, ivi compresi i nominativi dei sottoscrittori

Sotto l'aspetto strettamente procedimentale, questa sede ritiene altresì che correttamente:

- l'interessato debba essere invitato ad inoltrare motivata e formale istanza di accesso ai documenti amministrativi in forma integrale che lo riguardano;
- allo stesso debba essere data comunicazione, a norma degli artt. 7 e 8 della legge 241/1990, dell'avvio del procedimento amministrativo di accesso ai documenti, con l'avvertenza che il procedimento sarà concluso nel termine di 30 giorni dalla richiesta, trascorsi inutilmente i quali, la richiesta di accesso si intenderà respinta a norma dell'art. 25 , 4° comma della legge 241/1990 (c.d. silenzio-rigetto);
- pur dovendosi ritenere, alla luce di quanto affermato dal C.d.S. nella pronuncia sopra citata, che, nel caso di specie, non vi siano controinteressati in senso



Ministero della Pubblica Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna

Direzione Generale

P.ZZA XX SETTEMBRE, 1 – 40121 – BOLOGNA – tel. 051/4215711 - Fax 051/247876

Ufficio IX- Legale, Contenzioso e Disciplinare

Dirigente: Dr.ssa Rosa Aura Severino

tecnico, pur tuttavia, a maggior tutela degli alunni sottoscrittori, questa sede ritiene opportuno doversi comunque procedere agli adempimenti di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 184/2006, dando comunicazione della suddetta istanza agli allievi maggiorenni ed a chi eserciti la patria potestà degli alunni minorenni, mediante invio di copia raccomandata con avviso di ricevimento, affinché, nel termine di dieci giorni dalla ricezione della suddetta comunicazione, i suddetti possano presentare la loro motivata opposizione alla richiesta di accesso.

Sembra necessario sottolineare che la eventuale motivata opposizione dei genitori si configura solo ed esclusivamente come facoltà di partecipazione al procedimento e non costituisce elemento pregiudizievole alla accoglibilità dell'istanza da parte dell'Amministrazione scolastica, su cui grava l'onere di motivazione espressa nel provvedimento finale autorizzativo.

Espletati gli adempimenti di legge, la S.V. infine, quale autorità competente a detenere stabilmente gli atti, potrà procedere all'assunzione delle determinazioni di propria competenza, tenendo in debito conto il quadro normativo e le elaborazioni giurisprudenziali sopra richiamati.

Considerato l'interesse generale della questione, il presente parere, oscurato dei dati identificativi dell'Istituto richiedente, sarà trasmesso agli Uffici scolastici provinciali, perché ne sia data opportuna diffusione tra le Istituzioni scolastiche di propria competenza.

L'Avvocatura dello Stato, che legge per conoscenza, farà pervenire, ove lo ritenga, le sue osservazioni di merito.

IL VICEDIRETTORE GENERALE

Rosa Aura Severino