

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 06655/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6655 del 2024, proposto da Solomon - Osservatorio Sulle Discriminazioni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Paolo Bello, Piergiuseppe Otranto, Giacomo Gargano, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Paolo Bello in Roma, via di San Basilio 72;

contro

Ministero dell'Istruzione e del Merito, Liceo Scientifico Righi Roma, Ufficio Scolastico Regionale Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Salvatore Bullara, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Canestri, Valentina Rocchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento del Ministero dell'istruzione e del merito, Ufficio scolastico

regionale per il Lazio Direzione generale – Ufficio V, (prot. n. 0030836 del 16 maggio 2024) avente ad oggetto “istanza di accesso documentale ai sensi della Legge n. 241/1990: notifica ai controinteressati ai sensi dell’art. 3 del D.P.R. 184/2006 – opposizione” e recante il rigetto dell’istanza di accesso agli atti afferenti al procedimento disciplinare instaurato nei confronti del prof. Salvatore Bullara, presentata in data 29 aprile 2024 da Solomon – Osservatorio sulle discriminazioni;

- del silenzio-diniego formatosi sull’istanza di accesso indirizzata in data 29 aprile 2024 dal ricorrente al Ministero dell’istruzione e del merito;
- di ogni altro atto connesso, conseguente e/o consequenziale, ancorché non conosciuto e per l’accertamento
- del diritto dell’odierno ricorrente ad accedere alla documentazione non ostesa, nonché per la condanna delle parti resistenti a trasmettere, senza ulteriore ritardo, tutta la documentazione richiesta

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione e del Merito e di Liceo Scientifico Righi Roma e di Salvatore Bullara e di Ufficio Scolastico Regionale Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2025 il dott. Ciro Daniele Piro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe l’odierna ricorrente premette in fatto:

- di essere un’associazione di volontari, apolitica e senza fini di lucro, che ha quale scopo il contrasto di ogni forma di discriminazione secondo i principi dettati dalla “Dichiarazione universale dei diritti umani e delle Nazioni Unite”, dalla Carta dei

diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Al riguardo, tra gli scopi statuari figura quello di contrastare, mediante azioni dirette, sia di natura giudiziale che stragiudiziale, i fenomeni di odio, di *hate speech*, di ogni forma di discriminazione e violazione di diritti umani, ivi compresi i fenomeni del razzismo, dell'antisemitismo, dell'antisionismo, anche sotto forma di delegittimazione dello Stato d'Israele e del suo ordinamento legislativo (art. 3, lett. b), Statuto, sub doc. 1);

- di aver appreso dalle cronache che durante una lezione avente ad oggetto il conflitto attualmente in corso nello Stato di Israele nella c.d. "Striscia di Gaza", il prof. Salvatore Bullara, docente di storia e filosofia presso il liceo statale Augusto Righi di Roma, avrebbe proposto *"come spunto di riflessione da trattare in un elaborato scritto, «le ragioni di Israele» dal punto di vista di un compagno, citato per nome e cognome e indicato come «cittadino italo-israeliano»* (doc. 2)";

- che ha pertanto formulato una istanza di accesso agli atti in data 29 aprile 2024 (doc. 7) indirizzata all'Ufficio scolastico regionale del Lazio e al Ministero dell'istruzione e del merito, volta a prendere visione ed estrarre copia dei seguenti atti: *"- del provvedimento di archiviazione adottato da codesto rispettabile Ufficio; - di tutta la documentazione relativa al Procedimento; - nonché di ogni ulteriore atto o documento ad essi connesso e consequenziale"*;

- che l'USR comunicava di aver inviato la richiesta di accesso, ai sensi dell'art. 3, co. 2, d.P.R. n. 184/2006, per la dovuta informativa al controinteressato docente.

2. Con nota prot. n. 0030836 del 16 maggio 2024 avente ad oggetto *"istanza di accesso documentale ai sensi della Legge n. 241/1990: notifica ai controinteressati ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 184/2006 –opposizione"*, l'USR rigettava la richiesta di accesso con la seguente motivazione: *"Con prot.n. 27948 del 03/05/2024, questo USR ha acquisito il riscontro formalizzato dal prof. Bullara con il quale il medesimo, quale controinteressato, ha manifestat[o] la propria opposizione all'ostensione degli atti. Tanto premesso e tenuto conto delle motivazioni addotte*

dal suddetto docente, si comunica che l'istanza di accesso formulata da codesta Associazione è da intendersi rigettata" (doc. 9).

3. Avverso tale nota insorge l'odierna ricorrente, deducendone la illegittimità sotto plurimi profili, e chiedendo di accertare il diritto del ricorrente ad accedere al provvedimento di archiviazione e/o di censura e a tutta la documentazione relativa al procedimento disciplinare e al procedimento ispettivo avviato nei confronti del prof. Bullara e a ogni ulteriore atto o documento ad essi connesso e consequenziale.

4. Si costituivano l'amministrazione resistente e il controinteressato, deducendo con memoria l'infondatezza del ricorso.

5. Alla camera di consiglio del 5.11.2024, la causa è stata rinviata per consentire a parte ricorrente di procedere alla notifica della istanza di accesso anche all'Istituto interessato, detentore degli atti in questione. A tale ulteriore notifica, non seguiva alcun riscontro.

6. Alla camera di consiglio del giorno 1.4.2025, la causa era trattenuta per la decisione.

7. Il ricorso è fondato e merita accoglimento nei termini e nei limiti di seguito esposti.

7.1. Il diniego risulta in violazione degli artt. 22 e ss. l. n. 241/90, sussistendo – come sarà specificato nel seguito – la legittimazione e l'interesse della ricorrente ad accedere agli atti richiesti, a fronte dei quali la gravata nota di rigetto non espone alcuna motivazione a supporto dello stesso, né dà conto dell'avvenuto bilanciamento tra l'esigenza ostensiva della ricorrente e quelle di riservatezza della documentazione oggetto della istanza.

7.2. Ai fini dell'inquadramento della vicenda si rivela utile un richiamo sintetico alla cornice normativa e giurisprudenziale in materia di accesso ai documenti amministrativi, rilevante per i profili di interesse del presente ricorso.

L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce "principio generale dell'attività amministrativa" al fine di

favorire la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa (art. 22 comma 2, della l. n. 241/1990).

Sono peraltro accessibili, in linea di principio, *“tutti i documenti amministrativi”* (art. 22, comma 3) che siano detenuti da una pubblica amministrazione e che concernano attività di pubblico interesse, *“indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”* (art. 22, comma 1, lett. d).

Sono, dunque, sottratte all'accesso solo le categorie di documenti tassativamente previste al successivo art. 24 della l. n. 241/1990 (documenti coperti da segreto di Stato, atti del procedimento tributario, atti prodromici all'emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, documenti relativi a procedimenti selettivi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi), nonché quelle tassativamente individuati in apposito regolamento governativo a tutela di preminenti interessi pubblici (quali la sicurezza e la difesa nazionale, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico, la riservatezza di persone fisiche e giuridiche).

Inoltre, anche nel caso in cui l'accesso possa interferire con l'esigenza di tutela della riservatezza di terzi, esso *“deve comunque essere garantito”* laddove la conoscenza del documento *“sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*, con la precisazione che qualora il documento contenga *“dati sensibili o giudiziari”*, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia *“strettamente indispensabile”* (art. 24, comma 7).

La giurisprudenza consolidata ritiene inoltre che, ai fini del bilanciamento tra il diritto di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 e la tutela della riservatezza, operi il criterio generale della necessità ai fini della cura e della difesa di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso documentale (Cons.

Stato, Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4).

Il collegamento tra la situazione legittimante e la documentazione richiesta impone un'attenta analisi della motivazione che la Pubblica Amministrazione ha adottato nel provvedimento con cui ha accolto o, viceversa, respinto l'istanza di accesso: l'esame di questa motivazione è decisivo al fine di comprendere se questo collegamento esista effettivamente e se l'esigenza di difesa rappresentata dall'istante prevalga o meno sul contrario interesse alla riservatezza nel delicato bilanciamento tra i valori in gioco (*ibid.*).

7.3. Con riferimento al caso in esame, il Collegio rileva che:

- l'associazione ricorrente ha dimostrato la sussistenza di un interesse specifico, attuale e concreto ad accedere ai documenti richiesti poiché, all'articolo 3 dello Statuto versato in atti, è specificato il fine associativo dello svolgimento di *“attività difensiva, anche presso le competenti sedi giurisdizionali, per la tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi contro ogni forma di discriminazione e di diffamazione”* (cfr. anche TAR Piemonte, sez. I, n. 1362/2018);
- dai documenti depositati in atti emerge come l'Istituto scolastico e il Ministero abbiano esaminato nell'ambito di un procedimento interno disciplinare alcune condotte relative al docente controinteressato, definendo i relativi procedimenti, in cui venivano in rilievo fatti potenzialmente integranti condotte di discriminazione (cfr. i documenti allegati al ricorso e la memoria depositata il 18.10.2024);
- per conforme giurisprudenza, nel caso di procedimenti disciplinari non vengono in rilievo dati “supersensibili” o giudiziari, con la conseguenza che *“secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990, non trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cc.dd. “supersensibili”), ma il criterio generale della “necessità” ai fini della “cura” e della “difesa” di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del*

riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso documentale di tipo difensivo (sull'impossibilità di configurare i dati di un procedimento disciplinare alla stregua di dati sensibili o giudiziari si confronti anche Consiglio di Stato, Sez. III, 29 gennaio 2021, n. 884)" (Cons. St., III, n. 149/2025); inoltre, il diritto all'accesso può essere esercitato "prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, rispetto alle quali può essere utile acquisire gli atti dell'istruttoria disciplinare" (Cons. St., III, n. 1121/2022; cfr. anche Cons. St., V, n. 1067/2010);

- nel diniego impugnato, l'amministrazione non ha mostrato di aver valutato le esigenze dell'associazione ricorrente nel bilanciamento con l'opposizione avanzata dal controinteressato in relazione ai documenti richiesti, ma si è limitata a rinviare alle motivazioni dell'opposizione in maniera generale e non conforme a quanto richiesto dall'art. 24 l. n. 241/1990;

- ciò che viene richiesto all'amministrazione, dalle norme richiamate, è di procedere ad un'attenta analisi delle situazioni che si contrappongono, al fine di *"comparare l'esigenza di difesa con l'interesse alla riservatezza, con l'importante precisazione che la pubblica amministrazione detentrica del documento ed il giudice amministrativo, adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a., non devono svolgere alcuna ultronea valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato o instaurando"* (Cons. St., III, n. 149/2025);

- contrariamente a quanto sostenuto nella memoria difensiva dell'Amministrazione e del controinteressato, l'istanza non riveste carattere esplorativo, in quanto è avanzata con riferimento a circostanziati atti e individuati episodi di potenziale rilevanza discriminatoria ed è avanzata da un soggetto giuridico che – distinguendosi dalla generalità dei cittadini – assume come precipuo scopo statutario quello di supportare le vittime di discriminazioni nel tutelare i propri diritti e tale legittimazione è anche riconosciuta in strumenti normativi europei in ragione della particolare situazione di fragilità che tipicamente caratterizza le

vittime di discriminazioni (cfr. art. 19 TFUE, la direttiva 2000/43/CE, il d. lgs. n. 215/2003 di recepimento e, in particolare, l'art. 5);

- non può neppure sostenersi il difetto di legittimazione passiva dell'Istituto scolastico intimato, atteso il disposto di cui all'art. 6, co. 2, del d.P.R. n. 184/2016 e considerata la compenetrazione nell'organizzazione scolastica cui è devoluta la funzione amministrativa in tema di istruzione (cfr. Cons. St., VI, n. 1769/2018);
- nella valutazione sull'istanza di accesso, l'amministrazione ha altresì il potere di modulare le modalità di ostensione, procedendo all'eventuale oscuramento delle parti dei documenti attinenti a eventuali dati c.d. "supersensibili", anche di terzi, per i quali l'accesso sarebbe consentito solo se strettamente indispensabile al fine di tutelare un diritto fondamentale di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, senza al contrario adottare un diniego generale e preventivo con riferimento al complesso dei documenti richiesti.

7.4. Sulla base dei precedenti rilievi – e applicando i richiamati principi alla presente fattispecie – sussiste quindi l'obbligo per l'amministrazione resistente di rideterminarsi sull'istanza entro 30 giorni dalla notificazione della presente sentenza, fornendo accesso alla documentazione richiesta dalla ricorrente (mediante esibizione o estrazione di copia), nei limiti in cui questa sia riferibile alla condotta discriminatoria individuata a fondamento dell'istanza ostensiva (ossia, *"l'aver inserito nel registro elettronico della classe la dicitura «Le ragioni di Israele secondo E.C., cittadino italo israeliano» rendendolo visibile sia agli studenti che ai genitori della classe"*; v. memoria di replica del ricorrente del 25.10.2024, p. 5). Nel concedere l'accesso alla documentazione, l'ostensione potrà essere opportunamente modulata, sulla base di idonea motivazione, in relazione alle eventuali esigenze di tutela dei dati sensibili, conformemente all'art. 24, co. 7, l. n. 241/1990, mediante una comparazione da effettuare in concreto, sulla base dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza.

8. Le spese del presente giudizio, in ragione della peculiarità della vicenda qui in

rilievo, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- 1) annulla il gravato provvedimento di diniego emesso dall'USR resistente sulla richiesta di accesso agli atti formulata dalla ricorrente;
- 2) condanna l'amministrazione intimata a rideterminarsi sull'istanza, consentendo l'accesso, tramite esibizione ed estrazione di copia degli atti richiesti, nei sensi e nei limiti indicati in motivazione, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla notifica, su istanza di parte, della presente sentenza.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

A) Dati sensibili diversi dalla salute

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche menzionate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Tomassetti, Presidente

Giovanni Caputi, Referendario

Ciro Daniele Piro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Ciro Daniele Piro

IL PRESIDENTE
Alessandro Tomassetti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.