

Consiglio di Stato

Sezione VI

Sentenza 20 luglio 2018, n. 4417

PRESIDENTE: CARBONE - ESTENSORE: TOSCHEI

FATTO E DIRITTO

Premesso che:

- la controversia proposta dinanzi al giudice di primo grado ha riguardato l'impugnazione dell'atto di parziale accoglimento della richiesta di accesso documentale avanzata in data 11 maggio 2017, ai sensi della l. 7 agosto 1990, n. 241, dal segretario provinciale dell'organizzazione sindacale CISL Scuola di Venezia e rivolta al dirigente scolastico del Liceo Statale "Galileo Galilei" di Dolo (Venezia) avente ad oggetto il rilascio dei seguenti documenti recanti: 1) i nominativi dei docenti e del personale ATA che nell'anno scolastico 2015/2016 hanno ricevuto compensi attinti dal Fondo integrativo d'istituto (FIS); 2) gli incarichi afferenti al Fondo integrativo d'istituto (FIS) singolarmente conferiti a ciascun docente e a ciascun dipendente ATA; 3) la quota del Fondo integrativo d'istituto (FIS) erogata a ciascun docente e a ciascun dipendente ATA per lo svolgimento degli incarichi di cui sopra;

- nello specifico il dirigente scolastico del suindicato istituto scolastico, con provvedimento 24 maggio 2017, n. 316, consentiva all'organizzazione sindacale richiedente l'ostensione documentale dell'elenco del personale beneficiario del Fondo integrativo d'istituto (n. 83 dipendenti) e dell'importo complessivamente utilizzato (Euro 58.698,59) in favore di costoro. Nondimeno, con riferimento all'oggetto della richiesta ostensiva, l'istituto non accordava l'accesso: 1) agli atti relativi ai singoli incarichi il cui esborso economico era imputato al Fondo integrativo d'istituto (FIS), sia con riferimento a quelli relativi a ciascun docente sia a quelli relativi a ciascun dipendente ATA; 2) ai documenti necessari per svelare gli importi singolarmente erogati per ogni specifico incarico conferito e svolto dagli stessi;

- l'organizzazione sindacale, quindi, proponeva ricorso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto chiedendo l'accertamento del diritto ad accedere a tutti i documenti richiesti - e quindi, a quelli non ostesi - con l'istanza dell'11 maggio 2017 e l'annullamento del provvedimento di parziale diniego di accesso 24 maggio 2017, n. 316 nella parte in cui negava la completa ostensione documentale, con conseguente condanna dell'istituto scolastico a permettere l'accesso completo a tutti i documenti e dati richiesti;

Considerato che:

- il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con la sentenza qui gravata, respingeva la domanda giudiziale proposta dall'organizzazione sindacale;

- in detta sentenza il giudice di prime cure ricordava come il ricorso fosse assistito da un unico complesso motivo di doglianza (mancata e/o falsa applicazione dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990 in relazione all'art. 6, comma 2, del CCNL del 29 novembre 2007 Comparto Scuola) con il quale l'organizzazione sindacale ricorrente puntualizzava che: 1) sulla scorta dell'art. 6, comma 2, del CCNL del 29 novembre 2007-Comparto Scuola la medesima organizzazione sindacale ricorrente avrebbe diritto di accedere alle informazioni richieste in quanto afferenti all'ambito delle c.d. relazioni sindacali a livello di istituzione scolastica che per le materie ad "informazione successiva" prevede espressamente che sono materie di informazione "n) nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto; o) verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse"; il provvedimento di accesso parziale 24 maggio 2017, n. 316 (e, quindi, per converso, di diniego parziale) limitato alla conoscenza dell'elenco dei nominativi, senza altro riferimento (alla categoria dei singoli dipendenti, se appartenenti al corpo docente o al personale ATA, alle tipologie di incarico svolto da ciascuno di essi ed all'importo corrisposto per ciascun incarico) e dell'importo del Fondo complessivamente utilizzato (Euro 58.698,59) "non potrebbe essere considerato rispettoso della richiesta di accesso e, pertanto, il diniego di accesso a tali informazioni sarebbe illegittimo in quanto in contrasto con la chiara previsione della norma contrattuale richiamata con riferimento sia ai nominativi del personale beneficiario, sia alle attività e ai progetti svolti dallo stesso personale e ai compensi per gli stessi ricevuti. Dette informazioni sono, infatti, necessarie a consentire alle organizzazioni sindacali di categoria la verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse; mentre il solo elenco dei nominativi e l'importo totale erogato, avulso dai compensi singolarmente percepiti e dagli incarichi conferiti, non consentirebbe alcuna verifica anche sui criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto e per l'attribuzione dei compensi accessori al personale docente, educativo ed ATA previsto dall'art. 6, comma 2, lett. l del medesimo CCNL del 2007" (così, testualmente, nella ricostruzione del motivo di ricorso effettuata dal Tribunale a pag. 3 della sentenza impugnata); 2) alla richiesta dell'organizzazione sindacale non potrebbe neppure opporsi l'esigenza di proteggere la riservatezza dei titolari dei dati contenuti nei documenti richiesti, perché nel conflitto fra il diritto di accesso e il diritto alla riservatezza deve essere data prevalenza al primo; 3) neppure avrebbe rilievo nella specie quanto segnalato dal Garante per la protezione dei dati personali nel parere espresso il 13 ottobre 2014, che escluderebbe la conoscibilità delle informazioni attinenti ai compensi riferiti ai singoli lavoratori, potendosi solo consentire l'accesso ai nominativi e ai dati in forma aggregata, ma non agli incarichi;

- il Tribunale però, muovendo dall'esegesi letterale della disposizione recata dall'art. 6, comma 2, lett. n), del CCNL suindicato, ha escluso che la norma contrattuale appena evocata inserisca tra le c.d. informazioni successive anche gli incarichi e i compensi erogati al personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il FIT ovvero gli incarichi afferenti allo stesso Fondo singolarmente conferiti a ciascun docente e a ciascun dipendente ATA e tale riflessione può estendersi alla portata letterale della disposizione contenuta nella successiva lett. o) del medesimo articolo, concludendo nel senso che "Un'interpretazione coerente sul piano sistematico con altre disposizioni dello stesso contratto collettivo e con le norme di legge che concorrono a dettare i principi

regolatori del diritto di accesso escludono che possa essere consentito all'O.S. ricorrente acquisire le "informazioni" dalle stesse richieste, ossia il prospetto analitico dei compensi erogati al personale docente o al personale ATA e degli incarichi conferiti" (così, testualmente, a pag. 5 della sentenza impugnata);

- con la sentenza 25 ottobre 2017 n. 950 la prima sezione del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha respinto il ricorso proposto;

Tenuto conto che:

- l'organizzazione sindacale CISL Scuola di Venezia ha proposto appello nei confronti della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. I, 25 ottobre 2017 n. 950 chiedendone la riforma con contestuale accertamento del diritto ad accedere a tutti i dati ed i documenti richiesti al Liceo Statale "Galileo Galilei" di Dolo (Venezia) con l'istanza presentata l'11 maggio 2017 e con conseguente condanna dell'istituto scolastico al rilascio della relativa documentazione;

- in particolare l'appellante sostiene la erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui sviluppa e fa propria una interpretazione delle disposizioni del CCNL 2006-2009 Comparto Scuola, in particolare quelle contenute nell'art. 6, comma 2, lett. n) ed o), del CCNL in base alla quale non sarebbe consentito alle organizzazioni sindacali di avere l'accesso ai prospetti analitici dei compensi erogati al personale docente;

- nell'atto di appello l'organizzazione sindacale precisa che, seppure è vero che la disposizione recata dalla suindicata lett. o) non contiene alcun esplicito riferimento ai "nominativi" del personale retribuito con il Fondo d'istituto, ciò non vuol dire che la norma interdice la conoscenza dei nominativi alle organizzazioni sindacali, atteso che la norma "si riferisce alla "verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse", che ha carattere generale e che si estende a tutti gli aspetti che riguardano la "contrattazione collettiva" e lo "utilizzo delle risorse" (così a pag. 11 dell'atto di appello). Appare quindi evidente che la portata generale della disposizione recata dall'art. 6, comma 2, lett. o), del CCNL "comprende tutte le questioni che riguardano la materia della "contrattazione collettiva" e della successiva "verifica"" e non può dunque pretendersi che indichi nel dettaglio le singole "questioni" da verificare, non potendo quindi dettagliare i singoli dati, costituenti informazioni che possano o meno divulgarsi in favore dell'organizzazione sindacale che lo richieda, esercitando il relativo diritto;

- deriva da tali premesse di impostazione che la disposizione contenuta nella successiva lett. n) dell'art. 6, comma 2, del CCNL di categoria assume una caratterizzazione autonoma rispetto alla norma che la precede, di talché grazie ad essa il livello di conoscenza delle informazioni può spingersi fino ai "nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto", per come recita testualmente. Tale corretta lettura testuale porta ancor di più a ritenere accessibili i documenti recanti gli incarichi retribuiti con le risorse del fondo;

Appurato che il ricorso in appello è stato ritualmente e tempestivamente introdotto e che non si sono costituite nel giudizio di secondo grado le parti intimiate (Ministero e istituto scolastico);

Ritenuto che, ad avviso del Collegio, il percorso ricostruttivo inerente alla interpretazione delle norme applicabili al caso di specie proposto dalla parte appellante si presta ad essere condiviso in quanto:

- nella presente controversia in materia di accesso documentale, oltre alle disposizioni generali disciplinanti l'istituto giuridico in questione e contenute nel titolo V della l. 241/1990, trovano specifica applicazione le disposizioni recate dall'art. 6, comma 2, lett. n) e o), del CCNL Comparto Scuola;

- l'art. 6 del citato CCNL deve essere scrutinato nella sua interezza. Esso è inserito nell'ambito del Capo II del CCNL dedicato alle "relazioni sindacali" in materia di "relazioni al livello di istituzione scolastica". Nel dettaglio e testualmente la norma: a) al comma 1, stabilisce che le relazioni sindacali nell'ambito di ciascun istituto scolastico "si svolgono con le modalità previste dal presente articolo"; b) al comma 2 elenca le "materie di informazione preventiva annuale" ed indica quelle oggetto di contrattazione integrativa, puntualizzando le modalità di sviluppo, anche temporale, del procedimento di formazione dell'accordo di contrattazione integrativa su dette materie e ricomprendendovi in particolare alla lett. l) "i criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto e per l'attribuzione dei compensi accessori, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, al personale docente, educativo ed ATA, compresi i compensi relativi ai progetti nazionali e comunitari"; c) ancora al comma 2, definisce il complesso dei dati oggetto "di informazione successiva" ed in particolare: 1) alla lett. n) i "nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto; 2) alla lett. o) quelli inerenti alla "verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse"; 3) al comma 3 assicura che tali informazioni saranno "fornite nel corso di appositi incontri, unitamente alla relativa documentazione";

Ritenuto che:

- in virtù di quanto sopra alle disposizioni che disciplinano l'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi contenute nel Capo V l. 241/1990 si aggiungono, nel presente caso, le peculiari disposizioni del CCNL e del contratto integrativo che regolano i rapporti sindacali con l'istituto Galileo Galilei di Dolo, di talché sono tali ultime disposizioni a dover essere anzitutto considerate ai fini dell'accoglimento o meno della richiesta di accesso formulata dalla CISL Scuola l'11 maggio 2017, rispetto alle norme generali contenute nella l. 241/1990;

- dalla lettura delle suindicate norme contrattuali appare evidente che le organizzazioni sindacali siano parte del complesso procedimento di formazione del Fondo di istituto nonché di accesso allo stesso da parte dei lavoratori e di ripartizione delle risorse finanziarie, di talché, già solo per questo motivo, sia in corrispondenza con le disposizioni che regolano detto procedimento [nell'art. 6, comma 2, lett. n) e o)] sia con le regole generali contenute nella l. 241/1990 (anche con riferimento all'art. 10 della legge, che dispone in materia di diritti dei partecipanti al procedimento), la CISL Scuola ha diritto a conoscere, acquisendone la copia, tutti i documenti (e le informazioni in esso contenute) delle procedure di formazione, accesso, ripartizione e distribuzione delle somme contenute nel fondo, senza necessità di alcuna riduzione della massa

documentale o di informazioni contenute in ciascun documento, trattandosi di un accesso partecipativo e non solo conoscitivo, "la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" (art. 24, comma 7, primo periodo, l. 241/1990), vale a dire gli interessi dei quali il sindacato è portatore sia quale ente esponentiale dei lavoratori iscritti sia quale soggetto coinvolto nel procedimento di formazione e di distribuzione delle risorse del Fondo di istituto;

- oltre a ciò per consentire una concreta ed effettiva "verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse" (comma 2, lett. o) non può immaginarsi che sia consentito di ostacolare l'organizzazione sindacale che ha partecipato al procedimento (anche di stesura delle clausole di contrattazione integrativa) nell'acquisizione di ogni informazione utile e, quindi, anche riferita alla posizione del singolo dipendente che ha ricevuto incarichi per i quali sia stato previsto un compenso a carico del Fondo di istituto, diversamente opinando si svilirebbe il ruolo di controllore della gestione del Fondo attribuito dal CCNL all'organizzazione sindacale, secondo i criteri condivisi con l'istituto scolastico nell'ambito del procedimento di formazione del Fondo di istituto;

- né può trovare ostacolo alla completa *discovery* documentale in favore dell'organizzazione sindacale la presenza dei nomi dei lavoratori coinvolti. Il Collegio non ignora che regola fondamentale e mitigatoria di un indiscriminato esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi è costituita dal rispetto (che deve essere costante ed effettivo) delle norme in materia di tutela dei dati personali recate dal Codice della protezione di tali dati, di cui al d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, costituendo l'istituto dell'accesso documentale, seppur esclusivamente disciplinato dalla l. 241/1990 (così l'art. 59 del Codice), una forma di "trattamento" dei dati che merita il parallelo e corrispondente rispetto delle previsioni garantistiche contenute nel Codice. A tale proposito, l'art. 112, comma 2, d.lgs. 196/2003, definendo il catalogo dei trattamenti effettuati per le "finalità di rilevante interesse pubblico" nella materia del "Lavoro e previdenza sociale", include alla lett. o) i trattamenti per "valutare la qualità dei servizi resi e dei risultati conseguiti" dai lavoratori, specificando poi al comma 3, che in seguito a tale trattamento "La diffusione dei dati (...) è consentita in forma anonima e, comunque, tale da non consentire l'individuazione dell'interessato". Quella ora riprodotta, in realtà, potrebbe costituire la sola norma impeditiva dell'accesso, così come richiesto dalla CISL Scuola, ma ciò solo ed in quanto la richiesta fosse volta ad una conoscenza collegata ad una legittimazione esterna rispetto alla gestione ed alla operatività del Fondo, vale a dire utile a esercitare un ordinario diritto di conoscenza sull'andamento di una procedura svolta dall'istituto, sussistendone l'interesse. Tuttavia, per come si è già sopra precisato la CISL Scuola, essendo parte del procedimento di formazione e di ripartizione del Fondo di istituto vanta una legittimazione ed un interesse (interni e) accentuati a conoscere ogni particolare della procedura stessa, onde poter svolgere pienamente e compiutamente il proprio mandato sindacale di talché, dinanzi a tale interesse all'accesso documentale "rafforzato", la posizione dei singoli lavoratori che abbiano fruito di somme del Fondo si attenua con riferimento alla possibilità di resistenza in ordine all'accesso sia dei nominativi dei singoli, che alla natura degli incarichi e progetti svolti, sia alla individuazione puntuale ed analitica delle somme riconosciute a ciascuno di loro. D'altronde, nella dinamica di accesso al Fondo

da parte del lavoratore non si rinvencono situazioni di reale "valutazione della qualità dei servizi resi e dei risultati conseguiti", posto che l'oggetto dell'accesso è solo la puntuale conoscenza del destinatario della quota del Fondo;

- non per questo il diritto alla riservatezza dei dati riferiti ai lavoratori resterà senza difese dinanzi all'accesso dell'organizzazione sindacale, atteso che su quest'ultima graverà l'obbligo, fino ad ora proprio dell'istituto scolastico che custodiva la documentazione richiesta, di non divulgare il contenuto di detta documentazione, se non nelle sedi istituzionali e laddove "strettamente indispensabile" (art. 24, comma 7, ultimo periodo, l. 241/1990) e di non utilizzarlo per scopi diversi da quelli propri della *mission* dell'organizzazione sindacale, puntualizzati nel relativo Statuto, pena l'assunzione delle conseguenti responsabilità, anche molto gravi, che l'ordinamento fa discendere dall'illecito trattamento dei dati contenuti nella documentazione acquisita per il tramite del positivo esercizio del diritto di accesso documentale;

Valutato quindi che l'appello può trovare accoglimento e che dunque la sentenza del T.A.R. per il Veneto, Sez. I, 25 ottobre 2017, n. 950 deve essere riformata, ordinandosi per l'effetto al dirigente scolastico del Liceo Statale "Galileo Galilei" di Dolo (Venezia) di consentire alla CISL Scuola di Venezia l'accesso a tutta la documentazione richiesta con l'istanza avanzata al medesimo istituto in data 11 maggio 2017, entro sessanta giorni dalla comunicazione o dalla conoscenza della presente decisione;

Stimato che, per la peculiarità della vicenda e la complessità interpretativa delle norme esaminate, sussistono i presupposti affinché, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., si disponga la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio tra tutte le parti e nel contempo si imponga al Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e al Liceo Statale "Galileo Galilei" di Dolo (Venezia), ciascuno in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, in solido tra di loro, la restituzione dell'importo corrisposto a titolo di contributo unificato dalla CISL Scuola di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, per entrambi i gradi di giudizio;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. R.g. 8649/2017, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado (T.A.R. per il Veneto, Sez. I, 25 ottobre 2017, n. 950), accoglie il ricorso in quella sede proposto (R.g. 711/2017) ordinando al Liceo Statale "Galileo Galilei" di Dolo (Venezia) di permettere l'accesso ai documenti amministrativi richiesti con l'istanza dell'11 maggio 2017 dalla organizzazione sindacale CISL Scuola di Venezia, entro 60 giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione a cura di parte della presente sentenza di appello.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Dispone a carico del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e del Liceo Statale "Galileo Galilei" di Dolo (Venezia), ciascuno in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, in solido tra di loro, la restituzione dell'importo

corrisposto a titolo di contributo unificato dalla CISL Scuola di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, per entrambi i gradi di giudizio.

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