Pubblicato il 03/02/2021

N. 00042/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00181/2020 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 Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 181 del 2020, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Pordenone, via Cesare Battisti n.8;

contro

Ministero dell'Istruzione, -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria ex lege in Trieste, piazza Dalmazia, 3;

nei confronti

-OMISSIS-non costituiti in giudizio;

per l'accesso,

ai documenti amministrativi richiesti con l'istanza di data 11 dicembre 2019 (-OMISSIS-del 11/12/2019), fissando per l'adempimento il termine di trenta giorni;

e per l'annullamento degli atti impugnati;

con rifusione delle spese e delle competenze relative al presente procedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione - -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 116, cod. proc. amm.;

Visti l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e l'art. 4, comma 1, periodi quarto e seguenti del d.l. 30 aprile 2020, n. 28 (convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70);

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2021, svoltasi da remoto attraverso la piattaforma *Microsoft Teams,* il dott. Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'associazione sindacale -OMISSIS-, avendo partecipato alla contrattazione collettiva integrativa (ai sensi dell'art. 22, comma 2, lett. c del CCNL vigente) -OMISSIS- e sottoscritto il relativo contratto, ha proposto istanza di accesso ai sensi della legge 241 del 1990 per ottenere copia della documentazione relativa alla distribuzione delle risorse economiche oggetto di contrattazione integrativa (art. 8, comma 2 del Contratto collettivo integrativo).

1.1. La dirigente scolastica ha negato però l'accesso richiesto, per aver già fornito all'associazione richiedente i dati in forma aggregata e parzialmente disaggregata (per tipologia di incarico e attività), sufficiente ai fini delle verifiche sulla destinazione delle risorse. Rappresenta, in particolare, la necessità di contemperare il diritto all'informazione sindacale con quello alla riservatezza dei

dipendenti, l'assenza nel CCNL di una disposizione che imponga la comunicazione dei dati in forma individuale, l'inammissibilità di un controllo generalizzato sull'attività pubblica.

1.2. L'associazione sindacale ha presentato ricorso *ex* art. 25 l. 241 del 1990 alla Commissione per l'accesso che, in accoglimento dello stesso, ha invitato l'amministrazione a riesaminare l'istanza.

1.3. La dirigente scolastica, con nota del 10.06.2020 ha dichiarato di non volersi conformare alla predetta decisione.

2. -OMISSIS-propone quindi ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 117 c.p.a., valorizzando i seguenti motivi di ricorso:

- *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 25 L. 241/1990 – Violazione dei principi di collaborazione e buona fede e del giusto procedimento – Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di presupposto, manifesta illogicità – Difetto di motivazione,* per essere il provvedimento del 10.06.2020 (confermativo del diniego all'accesso) del tutto privo di motivazione.

- *Violazione e falsa applicazione dell'art. 25 L. 241/1990 e art. 12 D.p.r. 184/2006 – Violazione dei principi di collaborazione e buona fede e del giusto procedimento – Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di presupposto, manifesta illogicità – Difetto di riesame*

- *Inosservanza dell'invito a riesaminare,* per inottemperanza all'invito della Commissione di riesaminare l'istanza.

- *Violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 10, 22 e ss. L. 241/1990 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 22 CCNL del comparto istruzione e ricerca 2016/2019 – Violazione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa – Violazione dei principi di collaborazione e buona fede e del giusto procedimento – Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di presupposto, manifesta illogicità,* alla luce della piena sussistenza dei presupposti richiesti per l'accesso ai sensi dalla l. 241 del 1990. I dati richiesti costituiscono, infatti, strumento per verificare le modalità di utilizzazione delle risorse economiche destinate alla contrattazione integrativa e

in particolare la congruenza tra quanto contrattato e quanto corrisposto. I dati richiesti sono inoltre espressamente resi oggetto di informazione successiva alle organizzazioni sindacali dall'art. 6 del precedente CCNL del comparto scuola, che continua a trovare applicazione ai sensi dell'art. 1, comma 10 del CCNL vigente. Non si tratta, dunque, di operare una verifica generalizzata dell'operato dell'amministrazione, ma di esercitare le specifiche prerogative dell'associazione sindacale, nell'interesse dei lavoratori aderenti (come afferma *Cons. St., sez. VI, 20 luglio 2018, n. 4417).* Per quanto attiene, infine, alla presunta violazione del diritto alla riservatezza, l'associazione afferma l'estraneità dei dati richiesti alla categoria dei *"dati sensibili"* e la prevalenza, in ogni caso, del principio di trasparenza.

3. L'amministrazione ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione processuale in capo alla ricorrente. Questa costituisce, infatti, mera articolazione locale dell'associazione sindacale nazionale, la cui autonoma legittimazione processuale è limitata all'ipotesi di comportamenti antisindacali, di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. Ancora, il ricorso sarebbe inammissibile perché esplorativo e rivolto ad un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione, impedito dall'art. 24, comma 3, della l. 241 del 1990. A tale proposito, rileva la sufficienza dei dati aggregati ai fini delle verifiche sulla congruità della destinazione degli importi, nonché la mancata specificazione delle ragioni per cui sarebbe necessaria la conoscenza dei dati individuali. Nel CCNL vigente, inoltre, non si evince alcun obbligo di informativa avente tale grado di specificità: la sua ampiezza deve essere ricostruita in funzione dei co prerogative sindacali, cui è strumentale, e ad essere oggetto di contrattazione collettiva sono i soli *criteri generali* di distribuzione delle risorse aggiuntive (artt. 20 e 22 comma 4).

3.1. Nel merito, l'ostensione è comunque impedita dal codice della *privacy* (d.lgs. 196/2003) per il quale la comunicazione di dati personali è possibile solo se prevista da una *base giuridica* in forma di legge o regolamento. Sono poi citati il

parere del Garante della Privacy del 13.10.2014, che ammette la pubblicazione dei dati relativi alla distribuzione del fondo integrativo di istituto solo in forma aggregata, nonché le linee guida ANAC sull'accesso civico ex d.lgs. 33 del 2013. Infine, l'amministrazione rappresenta di aver ricevuto diniego scritto e motivato all'accesso da parte di taluni controinteressati.

4. Con memoria del 24.09.2020 la ricorrente ha replicato alla memoria dell'amministrazione. In particolare, quanto alla carenza di legittimazione processuale, cita giurisprudenza favorevole all'autonomia (ad ogni effetto, non solo ai fini della repressione di comportamenti antisindacali) delle articolazioni periferiche delle associazioni sindacali.

5. Con ordinanza del giorno 08.10.2020 il Tribunale ha ordinato alla ricorrente l'integrazione del contraddittorio, a favore di tutti i soggetti che hanno percepito le somme oggetto di contrattazione integrativa alla cui ostensione è diretta l'istanza di accesso.

5.1. L'ordinanza è stata adempiuta, come risulta dagli atti depositati in data 26.11.2020.

6. Quanto alla preliminare eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione processuale in capo a -OMISSIS-OMISSIS-, si ritiene di aderire alla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui le articolazioni locali delle associazioni sindacali sono enti dotati di autonoma legittimazione negoziale e processuale (*Cass. sez. I, 10 ottobre 2013, n. 23088).*

6.1. L'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori, che legittima *"gli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali"* ad agire in giudizio per la repressione delle condotte antisindacali, non può essere considerato indice dell'esclusione di un'autonoma legittimazione delle stesse articolazioni locali per tutte le altre tipologie di contenzioso. Tale soluzione interpretativa, fatta propria dalla difesa erariale, non può dirsi obbligata, né appare particolarmente lineare. Non si ritiene possibile, infatti, ricavare da una norma dettata per uno specifico procedimento delle

conseguenze di tale portata sistematica e limitative del generale diritto d'azione costituzionalmente garantito.

6.2. Il Tribunale ritiene, al contrario, che agli organismi locali delle associazioni sindacali debba essere riconosciuta una soggettività giuridica distinta rispetto a quella dell'associazione nazionale, in quanto autonomi centri di imputazione di posizioni giuridiche. Questa soluzione è il naturale riflesso dei peculiari interessi di cui le associazioni locali sono portatrici, che trovano emersione nel carattere multi-livello della contrattazione collettiva e fondano le loro specifiche attribuzioni.

6.3. Quanto all'eccezione di inammissibilità per violazione dell'art. 24, comma 3 della legge 241 del 1990 (per cui *"Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"*), la stessa può essere esaminata congiuntamente al merito, giacché investe le motivazioni alla base dell'accesso, nella loro consistenza e qualificazione giuridica.

7. Nel merito, il ricorso appare fondato.

7.1. Il CCNL riconosce alle associazioni sindacali un *diritto all'informazione,* quale *"presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei relativi strumenti"* (art. 5, comma 1, CCNL del Comparto *Istruzione e Ricerca* del 19 aprle 2018). Esso può avere ad oggetto *"tutte le materie per le quali i successivi articoli prevedano il confronto o la contrattazione integrativa"* (art. 5, comma 4 CCNL).

7.2. Tra le materie oggetto di contrattazione integrativa *"a livello di istituzione scolastica ed educativa"*, vi sono *"c2) i criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto; c3) i criteri per l'attribuzione di compensi accessori, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 al personale docente, educativo ed ATA, inclusa la quota delle risorse relative all'alternanza scuola-lavoro e delle risorse relative ai progetti nazionali e comunitari, eventualmente destinate alla remunerazione del personale; c4) i criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale, ivi compresi quelli*

riconosciuti al personale docente ai sensi dell'art. 1, comma 127, della legge n. 107/2015;" (art. 22 CCNL).

7.3. Tali elementi hanno trovato puntuale disciplina nel Contratto Collettivo integrativo di Istituto sottoscritto dall'organizzazione sindacale ricorrente e in particolare negli art. 19 e ss. (*TITOLO V – Trattamento economico accessorio*).

7.4. Le citate disposizioni permettono quindi di riconoscere la piena legittimazione dell'associazione sindacale ricorrente ad esercitare l'accesso sulla documentazione relativa ai trattamenti economici accessori. Sussistono, infatti, gli elementi richiesti dall'art. 22, comma 1, lett. c) della l. 241 del 1990, ovvero un "*interesse diretto, concreto e attuale*", quello alla verifica della congruità tra quanto contrattato e corrisposto, e una "*situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*", costituita dal diritto all'informazione dell'associazione sindacale sulle materie nelle quali si esplica la contrattazione collettiva.

8. Quanto al profilo relativo all'estensione del diritto d'accesso e all'adeguatezza dei dati forniti, il Tribunale non ritiene sufficiente, ai fini dell'esercizio delle prerogative sindacali di verifica, la documentazione contenente i dati in forma aggregata o parzialmente disaggregata, fornita dalla scuola (all. 04 alla memoria del Ministero).

8.1. A questo proposito, l'associazione sindacale ha evidenziato che "*il dato aggregato non consente di verificare se vi è stata una corretta distribuzione del fondo, si potrebbe infatti creare il paradosso che un ipotetico fondo di €1000= destinato a 10 docenti tutti ugualmente meritevoli venga invece suddiviso erogando €10= a 9 docenti e €910= ad un unico docente. Si appalesa quindi l'inidoneità del dato aggregato a soddisfare le esigenze di tutela dei lavoratori*".

8.2. Per il Ministero, invece "*analizzando le tabelle economiche contrattate e le tabelle riepilogative degli importi corrisposti al personale, non solo si può immediatamente verificare la corretta correlazione tra quanto contrattato e quanto pagato ma, inoltre, è facilmente*

desumibile quanto pagato a ciascun dipendente per ogni incarico/attività, confrontando il prospetto consegnato con l'informativa successiva e la tabella "in chiaro" contrattata: la prima contiene i nomi e la descrizione delle attività, la seconda le funzioni con gli importi".

8.3. La replica non convince. È superfluo evidenziare che, se si trattasse di informazioni semplicemente "calcolabili" incrociando i dati aggregati con le tabelle allegate al contratto integrativo, non si comprenderebbe la resistenza del Ministero nel fornirli, né si porrebbe alcun problema di violazione della *privacy* per effetto dell'ostensione dei dati individuali. In ogni caso, non per tutte le voci retributive contrattate è possibile calcolare i compensi percepiti individualmente. Per talune attività o progetti le tabelle prevedono unicamente un *"compenso orario"* e i dati aggregati, che indicano un unico importo complessivo riferito ad una pluralità di progetti e di insegnanti coinvolti (taluni in più di un progetto), non consentono in alcun modo di ricavare, a ritroso, quanto percepito da ciascuno.

9. È quindi indubitabile che i dati forniti non consentano un controllo puntuale e completo circa la destinazione degli importi costituenti i trattamenti economici accessori.

9.1. Un'ostensione parziale e incompleta dei dati non può trovare giustificazione nel diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti (che peraltro, benché notificati dai ricorrenti, non hanno coltivato alcuna iniziativa processuale nel presente procedimento).

9.2. La disposizione citata dalla difesa erariale per escludere l'esercizio del diritto di accesso a "*dati personali*" quali sono i dati retributivi, cioè l'art. 2-*ter*, comma 3 del novellato codice della *privacy* (d.lgs. 196 del 2003) non appare conferente. La disposizione richiede, ai fini del trattamento dei dati, una *"base giuridica"*, costituita *"esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento"*. Nel caso di specie, tuttavia, a giustificare il trattamento sono proprio le disposizioni sul diritto di accesso di cui alla legge 241 del 1990, come dimostra, ad esempio, il loro espresso richiamo quale *"base giuridica"* del

trattamento dei – ben più riservati – dati relativi a condanne penali e reati (art. 2-*octies*, comma 3, lett. f).

9.3. Quanto al diritto di accesso a "*dati personali*", in particolare, il codice della *privacy* regola solo l'ipotesi – non ricorrente nel caso di specie – in cui esso abbia ad oggetto dati c.d. sensibilissimi (cioè *"dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona"*, art. 60), mentre rinvia per il resto (cioè con riguardo a *"i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale"*) alla legge 241 del 1990. Quest'ultima garantisce sempre *"l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici"* (art. 24, comma 7). Sotto questo profilo non sussistono dubbi in merito al carattere di necessarietà dei documenti richiesti, che consentono di verificare il rispetto della contrattazione integrativa, per la cura degli interessi facenti capo all'associazione sindacale.

10. Non appare, dirimente, pertanto, la mancata menzione, nei contratti collettivi nazionali o locali, di un obbligo di informazione che abbia ad oggetto specificamente i dati in forma individuale, giacché un siffatto può ricavarsi in via interpretativa, in ragione del nesso di strumentalità che esiste tra *"informazione"* ed *"esercizio delle relazioni sindacali"*.

10.1. Né una minore estensione del diritto di accesso può derivare dal fatto che la contrattazione collettiva integrativa abbia ad oggetto i soli *"criteri generali"* di distribuzione delle risorse aggiuntive. In primo luogo, ciò non è vero per tutte le voci di trattamento economico accessorio: per la ripartizione del fondo d'istituto e per i compensi accessori l'art 22 comma 4 del CCNL parla semplicemente di *"criteri"*, senza menzionare il carattere di generalità. In ogni caso, non è chiaro come secondo l'amministrazione potrebbe operarsi una verifica circa l'applicazione di un criterio di distribuzione di risorse economiche, se non attraverso l'esame del dato specifico riguardante i singoli percettori.

11. Per le ragioni esposte, non può certamente affermarsi che l'istanza di accesso sia preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione pubblica, apparendo al contrario sorretta da un interesse specifico e giuridicamente qualificato.

12. Si rileva, infine, l'esistenza di un autorevole precedente conforme del Consiglio di Stato (*Cons. St., sez. VI, 20 luglio 2018, n. 4417*), citato dall'associazione ricorrente, che verte su questione del tutto sovrapponibile a quella di cui al presente giudizio.

12.1. Non rileva il fatto che la sentenza sia stata pronunciata con riferimento al precedente CCNL del Comparto Scuola (che disciplinava più nel dettaglio la materia dell'*informazione successiva*). Ciò non tanto perché lo stesso, come sostenuto dalla ricorrente, continuerebbe comunque a trovare applicazione – a tale proposito e in senso contrario, si evidenzia che l'art. 4 comma 5 del CCNL 2018 afferma: *"Le clausole del presente CCNL sostituiscono integralmente tutte le disposizioni previste dai precedenti CCNL che riguardano gli obiettivi e gli strumenti delle relazioni sindacali, i modelli relazionali, i livelli, i soggetti, le materie, i tempi e le relative procedure, nonché le clausole di raffreddamento"* – quanto piuttosto perché un obbligo informativo di analoga portata è, ad avviso del Tribunale, comunque desumibile in via interpretativa dalle disposizioni del vigente CCNL, come esposto *supra* par. 7.

13. Il ricorso deve quindi trovare accoglimento, con conseguente dovere dell'amministrazione, in persona del dirigente scolastico, di esibire i documenti richiesti dalla ricorrente con l'istanza datata 11.12.2019 nel termine di 30 giorni.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina l'esibizione dei documenti richiesti, nel termine di giorni 30.

Condanna l'amministrazione resistente a rifondere al ricorrente le spese del presente giudizio, che liquida in € oltre spese generali e accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2021, tenutasi da remoto mediante la piattaforma *Microsoft Teams,* con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO

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