

Pubblicato il 30/08/2021

N. 06098/2021REG.PROV.COLL.  
N. 01890/2021 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1890 del 2021, proposto da Ministero dell'Istruzione e Istituto Comprensivo di Scuola dell'Infanzia, Primaria e Secondaria di I Grado "Padre David Maria Turoldo" di Montereale Valcellina, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Organizzazione Sindacale F.L.C. C.G.I.L. di Pordenone, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresenta e difesa dagli avvocati Giovanni Malinconico e Rosanna Rovere, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 00042/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Organizzazione Sindacale F.L.C. C.G.I.L. di Pordenone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2021 il Cons. Giovanni Orsini e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Malinconico, Rosanna Rovere e l'avv. dello Stato Monica De Vergori in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto dalla circolare del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa 13 marzo 2020, n. 6305.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso proposto innanzi al TAR per il Friuli Venezia Giulia, deciso con la sentenza appellata n. 42/2021, l'organizzazione sindacale F.L.C. C.G.I.L. di Pordenone ha gravato i provvedimenti adottati dalla Dirigente scolastica dell'I.C. "Turolto" con cui veniva negato l'accesso agli atti richiesto dalla medesima associazione anche a seguito di istanza di riesame proposta alla Commissione per l'accesso ex art. 25 l. 241/1990.

La richiesta ostensiva aveva riguardo alla documentazione relativa alla distribuzione delle risorse economiche oggetto di contrattazione integrativa.

La Dirigente scolastica opponeva il proprio diniego, ritenendo sufficiente, ai fini delle verifiche sulla destinazione delle risorse, "l'informativa successiva" fornita in sede di confronto con i rappresentanti sindacali, relativa ai dati in forma aggregata e parzialmente disaggregata senza tuttavia

entrare nel dettaglio della distribuzione nominativa. Di contro, la parte sindacale lamentava l'incompletezza dei prospetti poiché privi dei dettagli relativi ai compensi percepiti dai singoli dipendenti e quindi inadeguati a garantire l'espletamento delle verifiche.

Il TAR ha accolto il ricorso ritenendo infondate le eccezioni formulate dall'Amministrazione, sia in rito che in merito.

2. Nell'odierno giudizio l'Amministrazione scolastica intende ottenere la riforma integrale della sentenza di prime cure sulla base di tre motivi di appello.

Preliminarmente l'appellante eccepisce il difetto di legittimazione attiva dell'articolazione territoriale della F.L.C. C.G.I.L. sulla scorta dell'art. 14 dello statuto dell'organizzazione sindacale, il quale affermerebbe che la Federazione provinciale non avrebbe autonoma e generalizzata soggettività processuale.

Viene altresì eccepita, nel secondo motivo di appello, l'inammissibilità della richiesta di accesso atteso che gli indici normativi di riferimento non consentirebbero un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione da parte dell'organizzazione sindacale, come quello che sarebbe stato azionato nel caso di specie. In sede di confronto ai rappresentanti sindacali sarebbe stata fornita sufficiente documentazione tale da consentire di verificare l'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto. Inoltre, afferma l'appellante che la nuova formulazione delle disposizioni nn. 5 e 22 del CCNL 2016-2018 non prevede il diritto dei sindacati a ottenere le informazioni per cui è causa.

Con il terzo motivo si censura l'erroneità della sentenza di prime cure nella parte in cui ha ritenuto irrilevanti le disposizioni in tema di protezione dei dati personali come interpretate dall'Autorità Garante della privacy e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo cui il quadro normativo vigente applicabile al c.d. "comparto scuola" non consentirebbe agli istituti

scolastici di comunicare alle organizzazioni sindacali i nominativi dei docenti o di altro personale e le somme liquidate a ciascuno per lo svolgimento di attività finanziate con il c.d. fondo d'istituto.

3. Si è costituita in giudizio in data 11 marzo 2021 la F.L.C. C.G.I.L. di Pordenone per resistere al gravame proposto.

4. In vista della Camera di Consiglio del 22 aprile 2021 parte appellata, con memoria del 13 aprile 2021, ha insistito per il rigetto dell'appello.

Con ordinanza n. 02143 del 23 aprile 2021 il Collegio ha accolto l'istanza di sospensiva della sentenza di prime cure.

5. All'udienza del 24 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. L'appello è fondato nei sensi e nei termini seguenti.

6.1. Quanto al difetto di legittimazione eccepito nel primo motivo di ricorso, si ritengono le argomentazioni proposte dall'appellante infondate e non condivisibili. Infatti, la decisione del TAR tiene correttamente conto dell'orientamento predominante della giurisprudenza (Cass. Sez. I, 10 ottobre 2013, n. 23088) secondo cui le articolazioni locali delle associazioni sindacali assurgono ad enti dotati di legittimazione negoziale e processuale autonome. Non coglie nel segno quanto eccepito dall'appellante in merito alla interpretazione dell'art. 14 dello statuto della F.L.C. C.G.I.L. nazionale da cui si dovrebbe desumere che l'articolazione provinciale del sindacato risulti sprovvista di autonoma e generalizzata soggettività processuale. Stando al dato letterale della disposizione citata, in effetti, lo statuto, nel conferire espressamente alla Federazione provinciale quale istanza della F.L.C. C.G.I.L. sul territorio, tra gli altri, il compito di *“rappresentanza delle iscritte e degli iscritti della provincia”*, non esclude il correlato potere di rappresentanza processuale. D'altra parte, la giurisprudenza di questa Sezione (Cons. Stato, Sez. VI, 23 gennaio 2012, n. 1034) ha avuto modo di affermare che *«sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del*

*sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione» e dunque, di azionare il relativo giudizio.*

Pertanto, il primo motivo non merita accoglimento.

6.2. Quanto al secondo motivo, le argomentazioni prospettate dall'appellante appaiono condivisibili quando affermano che l'istanza di accesso oggetto di esame, estendendosi alla elencazione nominativa degli emolumenti percepiti, si presenta come preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione pubblica, dato che l'interesse specifico e giuridicamente qualificato all'accesso riguarda la verifica della contrattazione collettiva integrativa sull'utilizzo delle risorse, interesse che appare perseguibile sulla base della documentazione fornita dall'istituto scolastico. Sul punto occorre valorizzare quanto disposto dal contratto collettivo di comparto 2016-2018 che, diversamente dal precedente contratto 2006-2009 (su cui correttamente si fondava la sentenza di questa Sezione n. 4417/2018), non prevede l'informativa alle organizzazioni sindacali sui nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto, ma stabilisce che l'informativa sia data nei tempi e modi atti a consentire ai soggetti sindacali di procedere ad una valutazione approfondita e al fine di consentire loro *"di prendere conoscenza delle questioni inerenti alle materie di confronto e di contrattazione integrativa"* e inserisce tra le materie di confronto la determinazione dei *criteri* per la ripartizione del fondo di istituto e per la individuazione del personale da utilizzare. Non si ritiene, infatti, che l'art. 6, lett. n,) del contratto 2006-2009 sia tuttora applicabile in virtù dell'art. 10, comma 1, del nuovo contratto, dato che la materia delle relazioni sindacali a livello di istituzione scolastica è stata interamente disciplinata dall'art. 22 del contratto 2016-2018, non residuando spazio per integrazioni con norme dei precedenti accordi contrattuali anche alla luce di quanto disposto dall'art 4, comma 5, che

prevede espressamente la sostituzione integrale delle precedenti disposizioni in materia di “*obiettivi e strumenti delle relazioni sindacali...*”.

Le OO.SS. hanno quindi senz'altro diritto, sulla base del contratto collettivo vigente, di conoscere e acquisire i documenti concernenti le procedure di ripartizione e distribuzione del fondo d'istituto per le finalità previste, ma non si può affermare la sussistenza di un interesse concreto e attuale all'accesso anche della documentazione di carattere nominativo, non essendo stato dimostrato in modo convincente che tali dati siano indispensabili per la verifica della attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse.

Il secondo motivo deve quindi essere accolto.

6.3. Meritevole di accoglimento è anche il terzo motivo di gravame.

L'art 2-ter del codice in materia di protezione di dati personali stabilisce che la comunicazione dei dati è ammessa solo quando è prevista da una norma di legge e, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Il Garante ha chiarito, con la nota n. 49472 del 28 dicembre 2020, che la messa a disposizione dei dati personali alle organizzazioni sindacali comporta una “comunicazione” e che i contratti collettivi possono integrare le previsioni normative per permettere alle organizzazioni sindacali di rappresentare adeguatamente gli interessi dei dipendenti o quando sia necessario per l'adempimento degli obblighi previsti dagli stessi contratti. Con riferimento specifico al comparto scuola, la stessa nota afferma che il “quadro normativo vigente” non consente agli istituti scolastici di comunicare i nominativi dei docenti o di altro personale e le somme liquidate a ciascuno per lo svolgimento di attività finanziate con il fondo di istituto.

Sono condivisibili le considerazioni svolte dal Tar in ordine alla individuazione delle norme della legge n. 241/1990 quale base giuridica necessaria per l'esercizio del diritto di accesso. Tuttavia, l'applicazione di tali disposizioni rinvia alla concreta valutazione della “necessarietà” dei

documenti richiesti. Sul punto non è convincente la valutazione del primo giudice secondo cui, in mancanza dei dati specifici sui singoli percettori, il sindacato non potrebbe svolgere il proprio ruolo di controllo. Nel bilanciamento tra la tutela della privacy e quello dell'interesse del sindacato all'accesso occorre, infatti, considerare che i documenti forniti dalla scuola sembrano contenere elementi di informazione sufficienti per l'attività di verifica dei criteri utilizzati per l'individuazione delle attività integrative e per la ripartizione delle risorse. Del resto, per stessa ammissione di parte appellata, essi consentono almeno in parte di conoscere i compensi percepiti individualmente (anche se non in forma nominativa); ciò che porta ragionevolmente ad escludere che i dati forniti siano non idonei rispetto alle esigenze di verifica spettanti alle organizzazioni sindacali che concernono, sulla base del contratto collettivo vigente, come già sottolineato, i criteri di utilizzazione dei fondi e non la loro distribuzione nominativa.

In definitiva, la base giuridica su cui fondare la sussistenza dell'interesse all'accesso (art. 22 legge n. 241/1990), così come specificata in termini diversi rispetto al passato dal contratto collettivo di comparto, non si estende fino ai dati nominativi che, quindi, non devono essere forniti dall'istituto scolastico.

7. Alla luce delle esposte considerazioni l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo

grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2021

con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Giovanni Orsini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Giovanni Orsini**

**IL PRESIDENTE**

**Carmine Volpe**

**IL SEGRETARIO**