

CONSIGLIO DI STATO – Sezione VI – sentenza n. 05937 del 18 dicembre 2017

ACCESSO AGLI ATTI: IL CONSIGLIO DI STATO LO NEGA AI SINDACATI SENZA UNA RICHIESTA MOTIVATA

Aderendo alla tesi tradizionale più restrittiva che limita la legittimazione degli Enti esponenziali ai casi in cui l'istanza di accesso non risulti collegata all'interesse individuale di uno o più iscritti (conflitto di interessi), la VI sezione precisa che l'Ente stesso (nel caso di specie un Sindacato) ha l'onere di indicare nell'istanza gli interessi perseguiti ed i soggetti per i quali essa è presentata, pena l'inammissibilità della stessa per genericità.



Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3691 del 2017, proposto da:

Cisl Scuola di Venezia, Flc Cgil di Venezia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Renato Speranzoni, domiciliato ex art. 25 cpa presso Segreteria Sezionale Cds in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Gen.Le dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Istituto Comprensivo Statale G.F. Malpiero di Marcon non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del TAR VENETO – VENEZIA - SEZIONE I n. 00400/2017, resa tra le parti, concernente del provvedimento n. 54 1.3.6 del dirigente scolastico dell'istituto comprensivo statale G.F. Malpiero di Marcon Venezia, con il quale è stato negato l'accesso chiesto dalle organizzazioni sindacali ricorrenti, nonché accertamento del diritto all'accesso e condanna delle amministrazioni resistenti a consentire l'accesso;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2017 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati dello Stato D'Avanzo.;

- rilevato che la presente controversia ha ad oggetto l'appello proposto avverso la sentenza con cui il Tar Veneto ha respinto il ricorso di prime cure, proposto dall'associazione odierna appellante avverso il diniego di accesso adottato dalle amministrazioni odierne appellate avverso l'originaria domanda di accesso;
- rilevato che, se tale istanza aveva ad oggetto l'acquisizione degli atti relativi all'attribuzione del bonus merito/valorizzazione a.s. 2015/2016 ed il prospetto analitico dei conseguenti compensi erogati al personale docente dell'istituto statale Malipiero di Marcon, il provvedimento di diniego adottato dal dirigente scolastico si fondava su ragioni di "tutela dei diritti relativi alla privacy dei singoli operatori della scuola";
- atteso che, in disparte il rigetto dell'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione e dell'espresso mancato approfondimento della verifica dell'integrità del contraddittorio, il non accoglimento del gravame di prime cure veniva motivato, dalla sentenza appellata, sulla scorta dell'interpretazione della disciplina di cui al CCNL del personale del comparto scuola svolta alla luce delle norme generali di cui agli artt. 24 comma 6 lett d) l. 241/1990 e 20 d.lgs. 33/2013;
- considerato che in sede di appello l'associazione originaria ricorrente censurava i passaggi motivazionali della sentenza del Tar Veneto, deducendo in specie la violazione delle norme del CCNL predetto nonché l'errata applicazione delle disposizioni sopra richiamate, ribadendo la necessità della cognizione completa dei dati richiesti, estesi al nominativo del singolo docente completo di incarico e di compenso;
- ritenuto che l'appello proposto non sia suscettibile di accoglimento;
- rilevato che preliminarmente, rispetto all'accento formulato dal Tar in termini di inammissibilità, va ribadito il principio per cui, nonostante sia condivisibile la tesi per cui non può essere dichiarato inammissibile il ricorso avverso il diniego di accesso non notificato al controinteressato ove questi non sia stato precedentemente reso edotto dall'amministrazione, da tale condivisibile principio (che impedisce che il richiedente l'accesso debba essere maggiormente diligente rispetto alla stessa amministrazione cui l'istanza è stata notificata) non può tuttavia discendere che il giudice adito non sia tenuto (anche *ex officio*), ove ravvisi posizioni di controinteresse, ad ottemperare all'obbligo ex art. 116 cod. proc. amm. e ad imporre quindi la notifica del ricorso di primo grado alla parte controinteressata (Consiglio di Stato, sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4308);
- atteso che nel caso di specie, peraltro, assume rilievo preminente la genericità della domanda di accesso, da cui non emergono elementi sufficienti anche a tale preliminare fine;
- considerato che, rispetto al merito della domanda e delle argomentazioni esposte dal Tar a sostegno del diniego, l'art. 20 d.lgs. 33 cit. effettivamente statuisce, in termini di principio in ordine agli obblighi di pubblicazione – e quindi in termini di generale accessibilità – che "*le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti*";
- rilevato che nel caso in esame l'istanza di accesso risulta formulata da un'associazione sindacale del settore a fronte della quale, in disparte il generale limite predetto, si pone il problema della verifica di uno specifico interesse ulteriore;

- considerato che nella presente fattispecie, come correttamente evidenziato dal giudice di prime cure, le organizzazioni sindacali nella loro domanda di accesso non hanno indicato né altrimenti motivato le specifiche ragioni che renderebbero necessaria la conoscenza dell'ammontare erogato a ciascun docente;
- atteso che in tale contesto non è certo invocabile *ex officio* la generale attività di tutela svolta dalle associazioni stesse, anche in considerazione del fatto che, rispetto all'attribuzione dei premi in questione, potrebbe sorgere un evidente controinteresse fra soggetti iscritti alla medesima organizzazione sindacale (sul punto cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 9.08.2017, n. 3972);
- rilevato che da ciò ne consegue il sorgere, in capo all'associazione istante, di un onere di specificazione degli interessi perseguiti (anche in connessione con la ipotizzabile proponibilità di un'azione a tutela della stessa libertà dell'azione sindacale in dipendenza di effetti distorsivi nell'applicazione dei criteri di attribuzione dei "bonus"), nonché dei soggetti - aderenti alla propria associazione o meno -, rispetto alla quale assume ulteriore rilievo dirimente, in termini di infondatezza della pretesa così come avanzata nel caso in esame, il limite generale dell'inammissibilità dell'accesso in caso di istanze che, come nel caso *de quo*, paiono preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni;
- considerato che, in definitiva, l'interesse qualificato prospettabile nella specie appare solo trasparire sullo sfondo di un'azione proposta, allo stato, in termini non coerenti rispetto al quadro normativo come sopra ricostruito;
- atteso che una sufficiente specificazione dell'interesse all'accesso esteso alle informazioni richieste con l'istanza in esame neppure può ricavarsi in astratto dalla disciplina del CCNL di settore;
- rilevato che, a quest'ultimo riguardo, l'art. 6 comma 2 in questione, se per un verso al punto o) invocato non prevede espressamente - come invece prevede il precedente punto n) - che le informazioni includano i nominativi del personale, per un altro verso in ambedue le disposizioni non prevede comunque un'informazione che abbinati i nominativi del personale agli importi percepiti;
- considerato che, d'altronde, in assenza di una specificazione dell'istanza nei termini predetti l'opzione ermeneutica del tenore del CCNL appena richiamato, così come fatta propria dal Giudice di prime cure, appare coerente con il principio generale dettato dall'art. 20 d.lgs. 33 cit.;
- ritenuto che pertanto l'appello debba essere respinto, fatta salva la possibile riproposizione dell'istanza attraverso la necessaria specificazione;
- atteso che, a fronte della natura degli interessi coinvolti, sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo,	Presidente
Bernhard Lageder,	Consigliere
Francesco Mele,	Consigliere
Oreste Mario Caputo,	Consigliere
Davide Ponte, Consigliere,	Estensore

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO