

Pubblicato il 28/10/2019

N. 01144/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00520/2019 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

*ex art. 116 del d.lgs. 2 aprile 2010, n. 104 (c.p.a.)*

sul ricorso numero di registro generale 520 del 2019, proposto dalle associazioni sindacali FLC CGIL – Segreteria Provinciale di Verona e SNALS CONFSAI – Segreteria Provinciale di Verona, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, sig.ra Beatrice Pellegrini e sig.ra Elisabetta Capotosto, rappresentate e difese dagli avv.ti Maurizio Sartori, Stefano Caloi ed Antonio Sartori e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Venezia, San Polo, n. 2988

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Istituto Tecnico Economico Statale "Luigi Einaudi" di Verona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, *ex lege* rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia e domiciliati presso gli Uffici di quest'ultima, in Venezia, S. Marco, n. 63

per l'annullamento

- del provvedimento a firma del dirigente scolastico dell'Istituto Tecnico Economico Statale "Luigi Einaudi" di Verona n. 21, prot. n. 4755 del 10 aprile 2019, con cui è stata respinta l'istanza di accesso agli atti presentata il 14 gennaio 2019 dalle OO.SS. avente ad oggetto la documentazione relativa agli importi individuali ed ai nominativi dei destinatari dei compensi individuali definiti dal contratto di istituto 2017-2018 e relativi al *bonus* del personale docente distinti per attività

per l'accertamento e la declaratoria

del diritto delle ricorrenti all'accesso alla documentazione di cui al punto precedente

e per la conseguente condanna

dell'Istituto Scolastico convenuto a permettere l'accesso completo a tutti i documenti e dati richiesti.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e dell'Istituto Tecnico Economico Statale "*Luigi Einaudi*" di Verona;

Vista la memoria depositata dalla difesa erariale;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nella Camera di consiglio del 2 ottobre 2019 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue

## FATTO

Le organizzazioni sindacali ricorrenti, FLC CGIL – Segr. Prov. di Verona e SNALS CONFSAI – Segr. Prov. di Verona, espongono di avere presentato, con altre organizzazioni sindacali (OO.SS.), in data 14 gennaio 2019 all'Istituto Tecnico Economico Statale ("I.T.E.S.") "*Luigi Einaudi*" di Verona istanza di accesso agli atti *ex art.* 22 della l. n. 241 del 1990.

In particolare, le organizzazioni sindacali richiedevano di estrarre copia integrale e completa di tutta la documentazione relativa agli importi individuali ed ai nominativi dei destinatari dei compensi individuali definiti dal contratto di istituto 2017-2018 e relativi al *bonus* del personale docente distinti per attività.

L'istanza veniva respinta dall'I.T.E.S. con provvedimento prot. n. 1756 del 5 febbraio 2019, avverso il quale le organizzazioni ricorrenti proponevano, ai sensi dell'art. 25 della l. n. 241 cit., ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con provvedimento del 27 marzo 2019 la predetta Commissione accoglieva il ricorso e, per l'effetto, invitava l'Istituto Scolastico a rivedere la propria determinazione.

Senonché, con decreto n. 21, prot. n. 4755 del 10 aprile 2019, il dirigente dell'Istituto Scolastico ha nuovamente negato l'accesso agli atti, adducendo, lamentano le esponenti, le stesse motivazioni già manifestate nel precedente diniego e, in primo luogo, che non sarebbe ravvisabile l'interesse diretto, concreto e attuale delle richiedenti.

Avverso l'ora visto diniego sono insorte le organizzazioni esponenti, impugnandolo con il ricorso in epigrafe, proposto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., e chiedendone l'annullamento.

A supporto del gravame, le ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi:

1) *eccesso di potere per violazione del diritto di accesso in qualità di principio generale dell'attività amministrativa, violazione e falsa applicazione dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990*, poiché le OO.SS. sono portatrici di un interesse diretto, concreto e attuale relativamente alle informazioni riguardanti l'accesso, la ripartizione e la distribuzione delle somme contenute nel cd. fondo d'istituto e l'istanza di accesso presentata dalle ricorrenti sarebbe rivolta proprio ad ottenere le suddette informazioni, in modo da consentire alle OO.SS. di verificare la corretta attuazione della contrattazione d'istituto, così come contrattualmente stabilito;

2) *violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 22 e 24 della l. n. 241 del 1990, violazione dell'art. 6 del CCNL Comparto Scuola del 2007, violazione del principio di trasparenza e imparzialità, eccesso di potere*, poiché le ulteriori motivazioni addotte dal provvedimento impugnato a giustificazione del diniego di accesso sarebbero inconferenti al caso e, comunque, irrilevanti ed infondate. In particolare: a) l'art. 5 del nuovo CCNL Comparto Scuola del 2018 non sarebbe per nulla di ostacolo alla richiesta ostensiva; b) l'ostensione dei dati aggregati non permetterebbe alle OO.SS. di verificare l'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse; c) l'istanza di accesso non contrasterebbe in alcun modo con la normativa sulla *privacy*.

Le OO.SS. ricorrenti hanno chiesto, poi, l'accertamento e la declaratoria del loro diritto ad accedere alla documentazione oggetto dell'istanza ostensiva, mediante piena e integrale ostensione di siffatta documentazione, e la condanna dell'Amministrazione a consentire la presa di visione e l'estrazione di copia della documentazione stessa.

Hanno, infine, domandato la nomina da subito di un Commissario *ad acta* incaricato di provvedere in caso di persistente inerzia dell'Amministrazione.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Istituto Tecnico Economico Statale “*Einaudi*” di Verona, depositando successivamente una breve memoria, con cui hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso, giacché non notificato ad alcuno dei destinatari (in specie: i docenti) di compensi attinti dal fondo integrativo d'istituto.

In esito alla Camera di consiglio del 2 ottobre 2019, nella quale le parti hanno brevemente discusso la causa e, in particolare, le OO.SS. ricorrenti hanno replicato all'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa erariale, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Forma oggetto di impugnazione il diniego sull'istanza ostensiva presentata da talune organizzazioni sindacali, tra cui le ricorrenti, avente oggetto la documentazione relativa agli importi individuali ed ai nominativi dei destinatari dei compensi individuali definiti dal contratto di istituto 2017-2018 e relativi al *bonus* del personale docente distinti per attività.

In via preliminare, il Collegio ritiene condivisibile l'osservazione della difesa erariale, secondo cui i docenti destinatari dei compensi – i cui importi le OO.SS. intendono conoscere – vanno considerati quali controinteressati rispetto al ricorso in epigrafe.

Infatti, “*nel processo amministrativo la nozione di controinteressato all'accesso è data dall'art. 22, comma 1, lett. c) l. 7 agosto 1990, n. 241, per il quale sono "controinteressati" "tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio*

*dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"; pertanto, alla qualifica di controinteressato rispetto al diritto all'accesso ai documenti non basta che un soggetto sia, in qualche modo, nominato nel documento richiesto, essendo necessario, invece, che costui sia anche titolare di un diritto alla riservatezza dei dati racchiusi nello stesso documento" (cfr. ex plurimis, C.d.S., Sez. III, 17 luglio 2019, n. 5018; id., 9 gennaio 2019, n. 216; id., Sez. V, 3 maggio 2018, n. 2634; id., Sez. IV, 24 novembre 2017, n. 5483; C.G.A.R.S., Sez. giur., 8 luglio 2014, n. 395; C.d.S., Sez. V, 27 maggio 2011, n. 3190).*

Ebbene, nel caso di specie le OO.SS. intendono accedere a documenti contenenti i compensi percepiti dai singoli docenti, ma tali compensi costituiscono dati personali dei docenti stessi e questi hanno un indubbio diritto alla riservatezza di tali dati e, dunque, l'interesse giuridicamente tutelato a non veder compromesso l'ora visto diritto alla riservatezza dall'altrui esercizio dell'accesso.

L'esigenza di evitare detta compromissione, del resto, emerge anche dalla decisione invocata dalle ricorrenti (C.d.S., Sez. VI, 20 luglio 2018, n. 4417), la quale, nell'ammettere l'accesso delle OO.SS. agli atti contenenti i dati sui compensi percepiti dal personale scolastico (docenti e personale ATA), afferma, però, l'obbligo di tali organizzazioni di non divulgare il contenuto della documentazione ostesa (*id est*: i dati ivi presenti) se non nelle sedi istituzionali e laddove "*strettamente indispensabile*" (art. 24, comma 7, ult. periodo, della l. n. 241 del 1990) e di non utilizzarlo per scopi diversi da quelli propri dell'organizzazione sindacale, in base allo statuto di questa.

Ne consegue, alla stregua del consolidato insegnamento giurisprudenziale sopra riportato, che nella fattispecie in esame ai docenti percettori dei compensi che formano oggetto dell'istanza di accesso va riconosciuta la qualità di controinteressati nel presente giudizio.

Tuttavia – contrariamente all'eccezione della difesa erariale – da ciò non discende l'inammissibilità del ricorso. Infatti, l'Amministrazione in sede procedimentale non ha individuato i docenti medesimi quali controinteressati: alla fattispecie è, pertanto, applicabile l'insegnamento giurisprudenziale, per il quale, qualora l'Amministrazione non abbia in sede procedimentale individuato controinteressati, il richiedente non sarà tenuto a notificare il ricorso ad alcun controinteressato (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 2634/2018 cit., con la giurisprudenza ivi elencata).

Ed invero, ove la P.A., in sede procedimentale, non ravvisi posizioni di controinteressato rispetto alla domanda di accesso e, dunque, l'istante non sia tenuto a notificare il ricorso ad altri, oltre alla stessa P.A., è compito del giudice adito valutare anche d'ufficio l'esistenza di posizione di controinteresse ed imporre la notifica del ricorso (C.d.S., Sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4308).

In definitiva, se è vero che ai docenti percettori dei compensi va riconosciuta, per ciò che si è detto, la qualità di controinteressati processuali, è altrettanto vero che la loro mancata evocazione in giudizio non implica l'inammissibilità del ricorso, ma, semmai, comporterebbe la necessità dell'integrazione del contraddittorio nei loro confronti, ai sensi dell'art. 49 c.p.a..

Nondimeno, il Collegio non ravvisa la suddetta necessità, atteso il principio di economia processuale di cui è espressione l'art. 49, comma 2, c.p.a., in ragione della complessiva infondatezza del ricorso (cfr. C.d.S., Sez. III, 27 maggio 2013, n. 2893; id., Sez. IV, 18 aprile 2012, n. 2276; T.A.R. Veneto, Sez. I, 10 maggio 2019, n. 576).

Al riguardo mette conto sottolineare che, come lealmente riconosciuto nel ricorso, il diniego gravato reca a propria giustificazione una pluralità di motivazioni autonome, con conseguente applicabilità al caso di specie del noto insegnamento giurisprudenziale, per cui un provvedimento amministrativo, qualora sia fondato su più motivazioni, tra di esse autonome, può superare il

giudizio di annullamento nel caso in cui anche una sola di tali motivazioni resista al sindacato di legittimità (cfr., *ex plurimis*, C.d.S., Sez. IV, 15 maggio 2019, n. 3140; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 10 aprile 2017, n. 717). Invero, *“ove un provvedimento amministrativo risulti sorretto da una pluralità di motivazioni, in base al cd. principio di resistenza, la validità anche di una sola delle argomentazioni autonomamente poste alla base di tale provvedimento è sufficiente, di per sé sola, a sorreggerne il contenuto, cosicché il venir meno di un'altra motivazione non può comunque portare all'annullamento del provvedimento impugnato”* (v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 29 gennaio 2019, n. 115; id., Sez. I, 27 giugno 2018, n. 706; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 5 dicembre 2017, n. 5728).

In particolare, il diniego impugnato adduce a propria motivazione, tra l'altro, la carenza in capo alle OO.SS. richiedenti di un interesse concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui si chiede l'ostensione (art. 22, comma 1, lett. b), della l. n. 241 cit.): ciò, tra l'altro, in base al dato fattuale per cui le suddette OO.SS. non avrebbero preso parte alla procedura di formazione del fondo per il salario accessorio, il quale *“non può che essere costituito da specifico atto della parte pubblica prima dell'attività di contrattazione”*.

In altra parte del provvedimento si sottolinea, poi, che non rientra tra le prerogative del sindacato la verifica della corrispettività della misura dei compensi individuali con le prestazioni effettivamente svolte dai docenti e dal personale ATA – verifica pure richiamata nell'istanza di accesso presentata il 14 gennaio 2019 (doc. 2 delle ricorrenti) –, poiché l'estensione indiscriminata di una verifica di tal genere a tutto il personale si traduce in un controllo generalizzato dell'attività dei singoli lavoratori. Ad avviso del Collegio, anche tale argomentazione rientra nella motivazione suesposta, poiché tende a dimostrare la mancanza di un interesse delle organizzazioni sindacali richiedenti all'ostensione dei documenti.

Orbene, l'ora vista motivazione si deve ritenere nel suo complesso fondata ed immune dalle censure di parte ricorrente.

Le OO.SS. richiedenti, infatti, hanno invocato, nella loro istanza di accesso, la delibera dell'A.N.A.C. (Autorità Nazionale Anticorruzione) n. 430/2016, il cui Allegato 1, recante l'elenco esemplificativo dei processi a maggior rischio corruttivo relativi alle istituzioni scolastiche, *“prevede espressamente, con riferimento al processo di valutazione e incentivazione dei docenti, quale misura di prevenzione, la pubblicazione tempestiva degli incarichi conferiti e dei destinatari, con indicazione della durata e del compenso spettante (...)”*.

L'istanza prosegue indicando l'esigenza delle richiedenti, *“anche alla luce delle chiare disposizioni dettate in materia di trasparenza ed anticorruzione”*, di *“conoscere i dati relativi ai nominativi dei compensi individuali definiti dalla (sic) contratto d'istituto 2017-2018 e dal provvedimento di assegnazione del “bonus” redatto in data successiva al 1 settembre 2018”*.

Da quanto esposto emerge che l'istanza di accesso è stata motivata dalle richiedenti con la finalità di conoscere i dati sui compensi individuali del personale, per verificare se l'erogazione dei compensi in questione risponda ai parametri di trasparenza e lotta ai fenomeni corruttivi nel settore scolastico, sopra enunciati.

È, però, evidente che una tale finalità, da un lato, nulla ha a che vedere con la necessità della verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse, prevista dall'art. 6, comma 2, lett. o), del CCNL del Comparto Scuola del quadriennio 2006/2009 e biennio economico 2006/2007 (doc. 9 delle ricorrenti): cioè, quella verifica che, secondo la

giurisprudenza invocata da CGIL e SNALS (C.d.S., Sez. VI, n. 4417/2018 cit.), giustifica l'ostensione dei documenti che contengono i dati per cui è causa. D'altro lato, l'attività di controllo sull'erogazione dei compensi ai docenti e al personale ATA, onde far emergere eventuali fenomeni corruttivi, pur meritoria, sembra esorbitare – come nota il provvedimento gravato – dalle prerogative sindacali.

In altre parole, la finalità indicata dalle organizzazioni richiedenti a sostegno dell'istanza di accesso disvela, con specifico riferimento alla fattispecie qui in esame, il reale interesse da esse avuto di mira e cioè – come nota sempre il diniego impugnato – l'interesse a un controllo generalizzato dell'attività della P.A.: ma per consolidato indirizzo giurisprudenziale, il Legislatore, mediante l'accesso agli atti ex art. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990, non ha introdotto un'azione popolare volta a consentire un controllo generalizzato sull'attività amministrativa (cfr. C.d.S., Sez. III, 12 marzo 2018, n. 1578; id., Sez. IV, 19 ottobre 2017, n. 4838; id., Sez. V, 21 agosto 2017, n. 4043; id., Sez. IV, 9 novembre 2015, n. 5092). Ed anzi, tale caratteristica – l'assenza di un controllo generalizzato dell'attività della P.A. – vale a distinguere l'accesso ex l. n. 241 del 1990 dall'accesso civico generalizzato previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 (cd. accesso universale), il quale, esso sì, è funzionale allo scopo, di indubbio interesse pubblico, “*ravvisabile nel controllo generalizzato sul buon andamento della pubblica amministrazione e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche*” (T.A.R. Lazio, Sez. I, 28 marzo 2019, n. 4122).

Per completezza, occorre aggiungere che le OO.SS. ricorrenti non hanno adeguatamente contestato l'ulteriore assunto del provvedimento impugnato, secondo cui esse non avrebbero preso parte alla procedura di formazione del fondo per il salario accessorio.

In definitiva, perciò, il ricorso è infondato e da respingere, per avere la P.A. legittimamente respinto l'istanza di accesso del 14 gennaio 2019, in quanto l'interesse fatto valere dalle richiedenti con detta istanza, traducendosi nel controllo generalizzato dall'attività della P.A., non rientra tra quelli ammessi dalla legge: in particolare, esso non ha natura di “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della l. n. 241 del 1990.

All'infondatezza della domanda di annullamento segue la reiezione altresì delle altre domande delle ricorrenti, le quali tutte presuppongono quell'interesse, sotteso all'istanza ostensiva del 14 gennaio 2019, che si è visto fuoriuscire dall'alveo del citato art. 22, comma 1, lett. b).

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti, in ragione dell'esistenza di orientamenti giurisprudenziali difformi sulla questione esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – Sezione Prima (I<sup>^</sup>), così definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 2 ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario

L'ESTENSORE  
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE  
Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO