



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 4877 del 2013, proposto da:
Federazione Italiana Sindacato Assicurazione Credito - Cgil (Fisac-Cgil), in
persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentata e difesa dagli avvocati
Antonio Saitta e Roberto D'Atri, con domicilio eletto presso lo studio di
quest'ultimo in Roma, via Paolo Emilio, 34;

contro

Commissione nazionale per le società e la borsa-Consob, in persona del Presidente
pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Sanino, con domicilio eletto
presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Parioli, 180;

nei confronti di

Stefano Fabrizio;

per la riforma

della sentenza 15 maggio 2013, n. 4929 del Tribunale amministrativo regionale del
Lazio, Sezione II, concernente diniego accesso ai documenti amministrativi relativi
agli atti della pianta organica 2012

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio di Consob;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2013 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati D'Atri e Sanino.

FATTO

1.– La Federazione Italiana Sindacato Assicurazione Credito- F.I.S.A.C. – C.G.I.L. (d'ora innanzi solo Sindacato) è un sindacato: *i*) aderente alla C.G.I.L., composto da lavoratrici e lavoratori delle banche, delle assicurazioni, delle società finanziarie, delle società di concessione per la riscossione dei tributi, della Banca Centrale e delle Autorità amministrative indipendenti; *ii*) firmatario dell'accordo collettivo di categoria dei lavoratori della Banca d'Italia, applicato ai dipendenti della Commissione nazionale per le società e la borsa - Consob (d'ora innanzi solo Consob) a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito nella legge 7 giugno 1974, 216; *iii*) presente, con un consistente numero di aderenti, tra il personale della Consob; *iv*) ha sottoscritto il vigente protocollo per le relazioni sindacali nell'ambito della Commissione; *v*) mantiene ordinarie relazioni sindacali con la Consob in tutti i casi previsti dall'ordinamento.

Il suddetto sindacato, con istanza dell'8 gennaio 2013, ha chiesto alla Consob di accedere a «tutti gli atti e i documenti del procedimento relativo all'*iter* decisionale sottostante le decisioni assunte dalla Commissione con riferimento sia alla precedente definizione di ipotesi di pianta organica 2012 (sottoposta alle organizzazioni sindacali con la comunicazione del 20 novembre) che alla discussione e approvazione della pianta organica 2012 (comunicata alle organizzazioni sindacali con la nota del 21 dicembre)» e, in particolare, di avere

copia «dei relativi verbali delle riunioni di Commissione; dei documenti predisposti a supporto delle decisioni assunte dalla Commissione dai quali sia rinvenibile il corredo motivazionale sottostante le stesse; della discussione avvenuta in seno alla Commissione in merito alle osservazioni ed alle richieste avanzate dalle scriventi organizzazioni sindacali con la loro lettera del 10 dicembre e, in particolare, di ogni elemento utile di valutazione “anche tenuto conto delle osservazioni formulate” riportato nella comunicazione del 21 dicembre, stante la portata delle richieste avanzate (...) e le variazioni apportate dalla Commissione in sede di approvazione dell’ipotesi di pianta organica 2012; di ogni altra documentazione utile a chiarire i punti sopra evidenziati e la congruità delle decisioni assunte con i principi generali dell’ordinamento (motivazione e ragionevolezza degli atti amministrativi) e con il quadro di riferimento della Consob (legge istitutiva, regolamento di organizzazione e funzionamento, regolamento del personale e relazioni sindacali)».

La predetta domanda è stata respinta con provvedimento del 5 gennaio 2013. In particolare, con tale atto la Consob ha affermato, in primo luogo, che «la definizione della dotazione organica dell’istituto da parte della Commissione rientra certamente nell’ambito di quelle attività generali caratterizzate da alta discrezionalità, aventi contenuto programmatico strategico ed afferenti alle fondamentali potestà della Commissione, in quanto tali sottratte all’accesso ai sensi dell’art. 24, comma 1, lettera c), della legge n. 241 del 1990 (che esclude il diritto di accesso “nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione”»).

In secondo luogo, che, «ai sensi delle vigenti relazioni sindacali, in ordine all’adozione della delibera relativa all’approvazione della pianta organica, le organizzazioni sindacali vantano un diritto all’informativa, di tipo preventivo, nei

termini e con le modalità ivi stabilite; diritto che nel caso di specie è stato pienamente soddisfatto».

Tale atto è stato impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma.

In particolare, è stata dedotta, in primo luogo, violazione e falsa applicazione degli articoli 22, 24 e 25 della legge n. 241 del 1990, in quanto: *i)* tra gli atti di gestione del personale, suscettibili di diritto di accesso, rientrerebbero anche le dotazioni organiche del personale; *ii)* la richiesta di accesso non era finalizzata ad esercitare un controllo generalizzato sull'operato della Consob, bensì a «partecipare appieno ad un così delicato procedimento amministrativo»; *iii)* l'esercizio del diritto di accesso costituirebbe, rispetto ai diritti di informazione riconosciuti per legge al sindacato, uno strumento del tutto autonomo.

2.– Il Tribunale amministrativo, con sentenza 15 maggio 2013, n. 4929, ha rigettato il ricorso, rilevando che, dovendo essere qualificata la pianta organica come un atto amministrativo generale di macro-organizzazione, lo stesso, ai sensi dell'art. 24, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 241 del 1990, è sottratto all'accesso.

3.– Il Sindacato ha proposto appello per i motivi indicati nel considerato in diritto.

3.1.– Si è costituita in giudizio la Consob, chiedendo il rigetto dell'appello.

4.– La causa è stata decisa all'esito della camera di consiglio del 25 ottobre 2013.

DIRITTO

1.– La questione posta all'esame della Sezione attiene all'esistenza del diritto di accesso, esercitato da una organizzazione sindacale, avente ad oggetto la pianta organica del personale predisposta dalla Consob.

2.– L'appellante, criticando la sentenza impugnata, deduce che la pianta organica non costituisce un atto amministrativo generale ma un atto di gestione del personale, in quanto tale non può ritenersi sottratto all'accesso. Inoltre, si sottolinea, da un lato, come nella domanda di accesso siano state indicate le ragioni

del collegamento tra la documentazione richiesta e la posizione sostanziale di cui il Sindacato è portatore, dall'altro, che il diritto di accesso si aggiunge al diritto all'informazione, non potendo quest'ultimo costituire un surrogato del primo.

3.– L'appello, nei limiti di seguito indicato, è fondato.

4.– L'art. 22 della legge n. 241 del 1990 prevede che il diritto di accesso deve essere riconosciuto a «tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso».

La giurisprudenza di questa Sezione ha più volte 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 esponentiale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione» (Cons. Stato, sez. VI, 23 gennaio 2012, n. 1034).

Le organizzazioni sindacali sono, pertanto, legittimate ad agire a tutela sia degli interessi delle organizzazioni stesse sia degli interessi giuridicamente rilevanti degli appartenenti alla categoria rappresentata.

Nella fattispecie in esame il Sindacato – di cui è incontestata la collocazione istituzionale, in attuazione della normativa di settore, nell'ambito dell'organizzazione datoriale – agisce, mediante la domanda di accesso proposta, a tutela delle proprie prerogative.

5.– L'articolo 24, primo comma, lettera c), della stessa legge n. 241 del 1990 prevede che il diritto di accesso è escluso «nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione».

Si tratta di stabilire se la pianta organica rientri, come ritenuto dal primo giudice, nella categoria degli atti amministrativi generali.

5.1.— Gli atti amministrativi generali contengono prescrizioni aventi: *i) effetti plurisoggettivi*, con destinatari *non determinati né determinabili* al momento della loro adozione; *ii) natura astratta*, con idoneità ad essere applicati in una serie non definita di casi nelle ipotesi in cui perseguono una finalità di pianificazione, programmazione e indirizzo.

La pianta organica costituisce un atto di rilevanza organizzativa finalizzato, tra l'altro, a stabilire le dotazioni complessive degli uffici e a ripartire nell'ambito di essi il personale in servizio presso una determinata amministrazione.

Si tratta di atti aventi: *i) effetti plurisoggettivi*, con destinatari *determinati o determinabili* al momento della loro adozione; *ii) un contenuto non astratto*, suscettibile di applicazione una sola volta nell'ambito temporale di efficacia dell'atto. Ciò in quanto, in caso di copertura di vacanze attuali o sopravvenute, si determina bensì una serie di applicazioni concrete a valle dello stesso, ma in ragione di esigenze eventuali tese a riconcretizzare l'identificabilità del corpo collettivo cui l'atto si rivolge; ciò, tuttavia, si manifesta in termini applicativi concreti che non immutano l'esplicazione *singulatim* del suo effetto, tipico ed essenziale, di stabilire, in conseguenza di atti normativi e finanziari a monte che lo predeterminano, tipologie e contingenti di personale astrattamente da impiegare nella fase gestionale dei singoli rapporti di lavoro.

La pianta organica ha, pertanto, un *contenuto generale (recte: collettivo) e non astratto* ed in quanto tale non può essere rigorosamente inclusa nell'ambito della categoria degli atti amministrativi generali.

5.2.— Ma anche qualora si volesse ritenere che la pianta organica rientri nella predetta categoria, l'accesso deve essere ugualmente consentito, nei limiti indicati nel prosieguo.

L'art. 24, primo comma, lettera c), della legge n. 241 del 1990, infatti, sottrae, tra l'altro, tale tipologia di atti dall'ambito applicativo delle regole sull'accesso in quanto per essi sono normalmente previsti «particolari norme che ne regolano la formazione».

Nel caso in esame, il sistema non conosce modalità di formazione della pianta organica tali da assicurare un livello di tutela adeguato. Né potrebbe ritenersi che le pretese azionate sono soddisfatte mediante il diritto all'informativa riconosciuto al Sindacato, in quanto tale diritto, non assicurando la possibilità di avere visione anche del contenuto degli atti che hanno condotto alla formazione del provvedimento finale, rappresenta un diverso e minore livello di prestazione imposto all'amministrazione.

6.– La natura generale dell'atto se non consente di affermare che la sua formazione sia sottratta all'accesso, la stessa incide, però, sulle modalità di esercizio del diritto.

La presenza di un atto a *contenuto generale* aumenta la possibilità che la domanda si risolva in un non consentito *controllo generalizzato* dell'operato dell'amministrazione (art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990).

E', pertanto, necessario che l'istanza sia finalizzata ad avere contezza di documenti specifici inseriti nel procedimento di formazione dell'atto.

Nella fattispecie in esame, il Sindacato, dopo avere affermato, nella domanda proposta, di volere prendere visione di tutti gli atti e documenti relativi all'*iter* decisionale sottostante l'adozione della pianta organica, ha, poi, nello specifico, chiesto l'accesso a quei documenti che hanno esaminato le questioni in relazione alle quali il Sindacato stesso aveva formulato espresse osservazioni e rilievi.

7.– La Consob deve, pertanto, consentire, nei limiti sopra indicati, l'accesso ai documenti richiesti.

8.– La natura della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) accoglie il ricorso n. 4877 del 2013, in epigrafe, e, per l'effetto, condanna la Consob a consentire, nei limiti indicati nella parte motiva, l'accesso ai documenti richiesti;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Aldo Scola, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/11/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)