

**Diritto di accesso ai documenti delle organizzazioni sindacali: sono due i presupposti in presenza dei quali l'Amministrazione datrice di lavoro e' tenuta a rilasciare ai sindacati i documenti richiesti.**

*Consiglio di Stato*

**Il Consiglio di Stato conferma con la sentenza in esame la piena legittimazione delle organizzazioni sindacali ad azionare il diritto di accesso, sia iure proprio, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata, purché esso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione datrice di lavoro.**

**Vanno decisamente in questo senso le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 1351/2009 e n. 24/2010, applicando più generali principi messi in luce da precedenti sentenze che hanno riconosciuto in via estesa e sistematica il diritto di accesso a tutela di interessi collettivi e diffusi, con il limite che esso "non giustifica un generalizzato e pluricomprendivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività di un gestore di un servizio.."(Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 555/2006). In applicazione dei suindicati principi, pertanto, le questioni afferenti il diritto di accesso ai documenti da parte dei sindacati dovranno essere risolte verificando di volta in volta: a) l'esistenza di un interesse collettivo proprio del sindacato ad azionare il diritto di accesso nella materia indicata; b) la non opponibilità di limiti previsti dalle norme in vigore e, in modo specifico, sia quelli derivanti dal divieto di esercitare nella forma dell'accesso un controllo generalizzato su attività amministrative, sia quelli derivanti dal diritto alla riservatezza delle persone interessate.**

---



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)  
ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8368 del 2007, proposto da:  
Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Federazione Consap - Italia Sicura, rappresentata e difesa dall'avv. Riccardo Mariotti, con domicilio eletto presso Riccardo Mariotti in Roma, via di Torre Argentina 47;

*nei confronti di*

Liotti Anna;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 07458/2007, resa tra le parti, concernente diniego accesso agli atti relativi alle assegnazioni temporanee personale P.S;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2012 il Cons.

Alessandro Palanza e uditi per le parti l'avvocato Mariotti e l'avvocato dello Stato Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. - Il Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, ha impugnato la sentenza del TAR di Roma che ha accolto il ricorso proposto dalla "Federazione CONSAP – Italia Sicura", per l'accertamento del diritto ad accedere, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/90, alla documentazione di cui

all'istanza presentata, in via amministrativa, il 12 febbraio 2007, concernente i provvedimenti di assegnazione temporanea del personale di polizia, disposti ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 254/1999, negli anni 2005 e 2006; e per la conseguente condanna del Ministero dell'Interno ad esibire la sopradetta documentazione.

2. - La sentenza, -dopo aver accertato che la ricorrente è uno tra i sindacati maggiormente rappresentativi del personale della Polizia; che, in questa veste, essa è titolare delle prerogative previste dal D.P.R. n. 254/1999 e che, in particolare (ai sensi dell'art.24 di tale testo normativo), ha titolo per pretendere di essere preventivamente informata in ordine all'applicazione della cosiddetta "mobilità esterna a domanda"-, ha rilevato che la richiesta di accesso è motivata da un interesse indubitabilmente proprio del sindacato ricorrente, in quanto quest'ultimo asserisce di avere avuto notizia di plurimi (e, a suo dire, apparentemente ingiustificati) rinnovi di assegnazioni temporanee concessi a funzionari di Polizia iscritti ad altre organizzazioni sindacali, mentre un simile trattamento (sempre secondo le prospettazioni della federazione ricorrente) non sarebbe invece stato riservato agli appartenenti alla "CONSAP", che avevano avanzato analoghe richieste. Ha stabilito altresì che, non rientrando i documenti in atti suscettibili di segretezza, né in procedimenti preordinati all'adozione di atti amministrativi di portata generale, la richiesta risponde alla lettera e allo spirito della legge n. 241, che impone alle pubbliche amministrazioni di aprire i propri archivi a chiunque abbia un interesse giuridicamente rilevante a visionare determinati documenti in nome dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa.

3. - L'Amministrazione appellante ha censurato la sentenza, in primo luogo, per aver assimilato istituti completamente diversi quali il diritto di accesso, da un lato, e, dall'altro, il diritto alla informazione che spetta solo su determinati e ben definiti argomenti alle organizzazioni sindacali ed, in particolare, a quelle di polizia. Ha dedotto altresì che il diritto di informazione riconosciuto a queste ultime dagli accordi sindacali in vigore ha presupposti e contenuti specifici definiti nelle norme, puntualmente rispettati dall'amministrazione; che il diritto di accesso ha configurazione assai più ampia, ma al tempo stesso presuppone la dimostrazione che gli atti oggetto dell'accesso siano suscettibili di spiegare i loro effetti diretti o indiretti nei confronti del richiedente in relazione a interessi personali e concreti, anche riconducibili a situazioni collettive o diffuse, purché riconducibili al soggetto agente; che la sentenza del TAR omette di considerare che il sindacato, in quanto portatore di interessi diffusi, non può esercitare il diritto di accesso su documenti afferenti a procedimenti riguardanti i singoli dipendenti; che a questi ultimi, l'articolo 24 del D.P.R. n. 254/1999, già citato, riconosce il diritto di richiedere copia degli atti che li riguardano, informando, "ove lo ritenga opportuno", il sindacato; che il sindacato non ha legittimazione

a richiedere i medesimi documenti. essendo portatore di un interesse al corretto svolgimento dell'attività amministrativa, che non può costituire presupposto per l'accesso ai documenti relativi ai singoli. In questo senso richiama sia la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che nega la legittimazione del sindacato ad accedere a documenti amministrativi di procedimenti relativi a singoli associati sia la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (decisione 19 luglio 2004). Deduce, infine, che nel caso in esame la richiesta – per le sue finalità - riguarda per di più soprattutto le richieste di quelli che associati non sono, con violazione del diritto alla riservatezza di questi ultimi, soprattutto in relazione “ai gravissimi motivi di carattere familiare e personale” richiesti dall'art. 7 del D.P.R. n. 254/1999 per avanzare le istanze oggetto dell'accesso. Per di più, la richiesta del sindacato configura una forma di controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione, inammissibile ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge n.15/2005 che ha recepito una giurisprudenza già da tempo consolidata in tal senso.

4. – Il Sindacato si è costituito con argomentato “controricorso”, nel quale si ribadisce la piena validità dell'interesse sottostante la richiesta di accesso e la prevalenza dei valori costituzionali connessi al ruolo del sindacato e al diritto di accesso ai documenti amministrativi rispetto al diritto alla riservatezza dei singoli, pur potendo far salvi i dati sensibili per i quali esistono modalità di salvaguardia.

**5. - La VI Sezione del Consiglio di Stato ha accolto, con ordinanza n. 5960/2007, l'istanza cautelare dell'Amministrazione appellante.**

6. – La causa è andata in decisione all'udienza del 27 gennaio 2012.

7. – L'appello non è fondato.

7.1. – Anzitutto va confermata la piena legittimazione delle organizzazioni sindacali ad azionare il diritto di accesso, sia *iure proprio*, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata, purché esso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione datrice di lavoro. Vanno decisamente in questo senso le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 1351/2009 e n. 24/2010, applicando più generali principi messi in luce da precedenti sentenze che hanno riconosciuto in via estesa e sistematica il diritto di accesso a tutela di interessi collettivi e diffusi, con il limite che esso “non giustifica un generalizzato e pluri comprensivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività di un gestore di un servizio..”(Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 555/2006).

7.2. – Occorre dunque verificare nel caso di specie: a) l'esistenza di un interesse collettivo proprio del sindacato ad azionare il diritto di accesso nella materia indicata; b) la non opponibilità di limiti previsti dalle norme in vigore e, in modo specifico, sia quelli derivanti dal divieto di esercitare nella forma

dell'accesso un controllo generalizzato su attività amministrative, sia quelli derivanti dal diritto alla riservatezza delle persone interessate.

7.3. – Per dirimere ognuno di questi diversi aspetti, il Collegio ritiene necessario delineare il quadro normativo nel quale la richiesta di accesso si colloca. Quest'ultima si aggiunge ad un diritto di informazione già normativamente previsto, nella stessa materia, dall'art. 7, comma 3, del D.P.R. n. 254/1999, che riconosce al sindacato l'informazione relativa al “numero delle assegnazioni temporanee e dei relativi rinnovi”, e dall'articolo 24 dello stesso decreto che conferma questo diritto di informazione in materia quanto “ai criteri generali e alle iniziative concernenti:....b) la mobilità del personale a domanda”.

7.4. – Richiamare tali norme non significa confondere il diritto di informazione da esse sancito con il diritto di accesso ai documenti relativi, come sostenuto nell'appello. Al contrario, vi è una precisa distinzione tra la tutelata aspettativa ad essere informati su alcuni aspetti e l'esercizio del diritto di accesso su altri aspetti della stessa materia. Dalla disciplina della materia nel quadro normativo e contrattuale in vigore per il personale di polizia, si evince però che la materia è tra quelle di massimo interesse del sindacato in rapporto alle condizioni specifiche del rapporto di lavoro nell'ambito delle forze di polizia, **ove la questione della sede di assegnazione e della mobilità a domanda è tra quelle che incidono maggiormente sulla vita degli operatori e delle loro famiglie.**

**7.5. – L'esercizio del diritto di accesso costituisce, rispetto ai diritti di informazione riconosciuti per legge al sindacato, uno strumento del tutto autonomo, ma è per converso legittimato dallo stesso tipo di interesse e dalla stessa *ratio* che sostiene le norme sul diritto di informazione. L'esistenza di queste dimostra in modo tangibile che i dati in materia non corrispondono ad interessi di singoli, ma ad un interesse tipicamente collettivo, in quanto riguardano la verifica della osservanza di criteri oggettivi attraverso il confronto di una pluralità di casi e l'esame di singole situazioni anomale alla luce dei criteri fissati. Si tratta quindi di un interesse specifico e proprio del sindacato, del tutto distinto da quello che i singoli associati potrebbero far valere. Non solo, ma questo interesse va oltre quello dei propri associati: un sindacato non solo tutela i propri iscritti, ma anche quelli dei non iscritti e tende ad accrescere la sua forza agendo per acquisire nuovi iscritti e maggiore rappresentatività.**

7.6. - Tale interesse è inoltre concreto e attuale perché in grado di determinare corrispondenti iniziative del sindacato a tutela degli interessi collettivi che gli sono propri e che si riferiscono alla intera categoria rappresentata, la quale è certamente nel suo complesso interessata ad evitare disparità di trattamento di

casi analoghi tra i dipendenti, siano o meno iscritti al sindacato, mentre i singoli associati, ove avvantaggiati, potrebbero esserlo molto meno.

7.7. – Dimostrato il carattere collettivo e propriamente sindacale dell'interesse sottostante l'accesso, non sfugge al Collegio che questa stessa Sezione ha anche di recente affermato - nella sentenza n. 519/2012 - che non basta avere un interesse valido e giuridicamente rilevante se la richiesta configura una forma di controllo generalizzato sulla pubblica amministrazione, in quanto questo limite all'accesso è posto esplicitamente dall'articolo 24, comma 3, a prescindere dalla esistenza di un interesse ancorché qualificato. Occorre dunque escludere che la richiesta in oggetto, pur se sostenuta da un valido interesse, configuri una forma di controllo generalizzato. Anche a questo fine risulta decisiva l'analisi del quadro normativo sopra ricordato.

La richiesta di accesso ha, infatti, carattere accessorio e complementare rispetto a diritti di informazione che hanno la stessa portata, differenziandosi solo per il contenuto. Essa è pertanto strumentale alla medesima finalità ed è quindi - per definizione normativa - una forma di controllo consentita e legittima con riferimento ad uno specifico settore di attività, che è quello definito dal corrispondente diritto di informazione. Pertanto, il diritto di informazione non si confonde, ma costituisce un valido presupposto per l'esercizio di una richiesta di accesso con diversi contenuti aventi la stessa portata spaziale e temporale.

7.8. – E' invece diverso il caso dei limiti che la richiesta di accesso può incontrare per il necessario rispetto dei diritti di riservatezza del personale interessato alle assegnazioni provvisorie disposte. Il TAR ha dimostrato di tener conto di questo aspetto, disponendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle persone nominativamente indicate nel ricorso come destinatarie di provvedimenti di assegnazione provvisoria e prevedendo nel dispositivo che il diritto della "CONSAP" di prendere visione degli atti da essa richiesti sussisteva limitatamente alla posizione dei controinteressati intimati. Tale limite deve essere confermato in sede di appello, ma deve essere accentuato e integrato, stabilendo in aggiunta che l'Amministrazione deve adempiere all'accesso nei limiti e con modalità tali che consentano di rispettare il diritto alla riservatezza delle persone interessate per i dati da considerare sensibili alla stregua di quanto previsto dal provvedimento generale n. 29823 del 9 luglio 2003 dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

8. – Alla stregua di queste considerazioni l'appello è respinto e la sentenza del TAR deve essere confermata, nei limiti di cui in motivazione.

9. – Si ravvisano giusti motivi per compensare le spese della presente fase del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'appello e, per l'effetto, dichiara sussistente il diritto della "CONSAP" di prendere visione (limitatamente alla posizione della controinteressata intimata) degli atti da essa richiesti con nota del 12 febbraio 2007;

Ordina:

Al Ministero dell'Interno (Dip. della p.s. – Dir. Centr. per le Risorse Umane – Serv. Dirigenti, Direttivi e Ispettori) – e, per esso, al Ministro "pro tempore" – di consentire con immediatezza alla ricorrente di estrarre, a sue spese, copia di tali atti con le modalità di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2012 e nella camera di consiglio del 9 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Alessandro Botto, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/05/2012

IL SEGRETARIO

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