Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 2009, n. 1351

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

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dall' U.I.L.P.S. (Unione Italiana Lavoratori della Pubblica Sicurezza), rappresentato e difeso in proprio dal Commissario Straordinario con funzioni di Segretario Generale Provinciale di Napoli sig. Michelangelo Starita, congiuntamente e disgiuntamente al Segretario Provinciale U.I.L.P.S. Gaetano Morena, con domicilio per legge in Roma, via Bellisario, n. 7;

contro

il Ministero dell' Interno, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall' Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio per legge presso la sede della stessa in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli, Sez. V[^], n. 18109/2008 del 24.10.2008;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell' Interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore per la camera di consiglio del 13 gennaio 2008 il Consigliere Polito Bruno Rosario;

Udito per l' associazione ricorrente il sig. Gaetano Morena;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

esposizione del fatto

Con determinazione del 12.06.2008 il VI Reparto Volo della Polizia di Stato, in relazione a domanda dell' Associazione sindacale U.I.L.P.S. di accesso documentale ad atti concernenti ordini di servizio, fogli di firma presenze giornaliera, fogli straordinario emergente, nonché i programmi di volo e altri atti connessi allo straordinario posti in essere dal VI Reparto Volo, tutti relativi nell' ultimo semestre 2007, esprimeva pronunzia parzialmente negativa:

- quanto ai fogli di presenza giornaliera per l' insussistenza in capo all' organizzazione sindacale "di interessi giuridicamente rilevanti concreti ed effettivi alla visione ed estrazione atti";

- quanto ai programmi di volo trattandosi di "atti suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato . . nonché (di) atti che rientrano nella categoria dei documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità".

Avverso la determinazione reiettiva il sindacato U.I.L.P.S. proponeva ricorso avanti al T:A.R. per la Campania assumendone l'illegitimità per violazione di legge ed eccesso di potere in diversi profili.

Con la sentenza di estremi indicati in epigrafe il T.A.R. adito respingeva il ricorso sul rilievo che la domanda di accesso era indirizzata ad un controllo preventivo e generalizzato dell' attività

nel settore di amministrazione interessato, e, quindi, ad assolvere funzione e scopi estranei alla natura dell' istituto, mentre l' esclusione del diritto di accesso ai programmi di volo trovava giustificazione in ragioni di ordine e di sicurezza pubblica secondo quanto previsto dall' art. 3, lett. d), del d.m. n. 415/1994.

Avverso detta decisione il sindacato U.I.L.P.S. ha proposto atto di appello ed ha contrastato le conclusioni del T.A.R. sottolineando, previo richiamo alle prerogative e compiti istituzionali del sindacato, la sussistenza di un interesse dell' associazione alla cognizione degli atti indicati in funzione strumentale di tutela delle condizioni di lavoro e segnatamente della salute del lavoratore, con specifico riguardo all' articolazione dell'orario di servizio in turni, periodi di riposo, prestazioni di lavoro straordinario, aspetti che nella specie escludono ogni utilizzo strumentale ad altri fini del diritto di accesso.

Relativamente ai documenti concernenti programmi di volo l'U.I.L.P.S. sottolineava che rispetto ad essi è inconferente il richiamo alla nozione di "segreto di Stato" ovvero a ragioni di salvaguardia della sicurezza e dell' ordine pubblico, posto che detti documenti integrano sul piano sostanziale ordini di servizio normalmente resi ostensibili al personale interessato con affissione all' albo dell' ufficio.

Il Ministero dell' Interno si è costituito in resistenza.
motivi della decisione

1). In sede di appello l' U.I.L.P.S. correttamente ribadisce 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.

Sul punto sono del resto concordi gli arresti della giurisprudenza di questo Consiglio che danno rilievo al duplice profilo di legittimazione che consente di azionare il diritto di accesso da parte delle organizzazioni sindacali sia "iure proprio", sia a tutela di interessi giuridicamente rilevati della categoria rappresentata (cfr. Cons. St., Sez. IV[^], n. 9158 del 30.12.2003; n. 752 del 05.05.1998).

Detta sfera di legittimazione, come opportunamente posto in rilievo nella decisione che si appella, non può tuttavia tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell' intera attività dell' amministrazione datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente ed ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro. Detta preclusione è espressamente codificata all' art. 24, comma terzo, della legge n. 241/1990, nel testo novellato dall' art. 16 della legge n. 15/2005, in base al quale "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell' operato delle pubbliche amministrazioni".

La domanda di accesso, ancorché esplicita in esercizio della prerogative dell' organizzazione sindacale soggiace, quindi, al filtro dell' esistenza di "un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad un situazione giuridicamente tutelata" che trovi collegamento nel documento che si vuole conoscere.

Ciò posto con riguardo ai "fogli di firma presenze giornaliera dell'ultimo semestre 2007" nell'ambito del 6° reparto di Napoli, in ordine ai quali è stato negato il diritto di accesso del Sindacato U.I.L.P.S., correttamente l'Amministrazione convenuta ha posto in rilievo la destinazione funzionale di detti atti alla verifica della presenza del personale in servizio, nei riflessi dell'osservanza dello orario di lavoro e della fruizione di permessi brevi. Si tratta di controllo che si collega ai compiti di controllo dei dirigenti responsabili della struttura cui non può affiancarsi un controllo generalizzato e parallelo dell'organizzazione sindacale, tanto più in assenza di contestazioni e rilievi quanto alla regolarità della tenuta e redazione giornaliera dei documenti in questione.

Con riguardo alle specifiche prerogative del sindacato - che si collegano ai diritti di informazione preventiva in relazione all'"articolazione dell'orario di lavoro obbligatorio giornaliero e settimanale e dei turni di servizio" nonché alla "programmazione dei turni di lavoro straordinario diretti a consentire ai responsabili degli uffici di fronteggiare, per periodi predeterminati, particolari esigenze di servizio" (art. 25 del d.P.R. n. 162/2002, agli effetti di ogni successivo esame in contraddittorio (art. 26 d.P.R. citato) - l'Amministrazione dà atto che è stata consentita la cognizione di tutti gli ordini di servizio in materia, che danno il quadro della generale disciplina dell'orario di lavoro, sia ordinario che straordinario, nell'ambito della reparto di volo e consentono al sindacato ogni successiva ed eventuale iniziativa a tutela della categoria rappresentata.

Relativamente alle prestazioni di lavoro qualificate come di straordinario c.d. "emergente" (e cioè collegato e situazioni contingenti e non oggetto di preventiva programmazione) correttamente i relativi elementi, occasionalmente annotati sui fogli di presenza, sono stati resi noti per estrazione, escludendo l'accesso "in toto" al documento recante ulteriori dati non collegati ed un interesse attuale, concreto e diretto del sindacato che, come in precedenza posto, si collega nella specie ai diritti di partecipazione e concertazione in merito agli atti di generale programmazione ed articolazione dell'orario di lavoro ordinario e straordinario per gli oggetti e nelle forme stabilite dagli artt. 25 e 26 del d.P.R. n. 162/2002, ma non si estende alla gestione in dettaglio delle singole posizioni lavorative in sostituzione di compiti di controllo e verifica riservati all'Amministrazione.

2). Per quando riguarda i programmi di volo correttamente il diniego di accesso è stato opposto con richiamo all'art. 3, lett. d), del d.m. n. 415/1994.

Detta disposizione include nelle categorie dei documenti sottratti all'accesso per motivi di ordine e di sicurezza pubblica "gli atti e documenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'addestramento, all'impiego ed alla mobilità del personale delle Forze di polizia".

Non essendo in discussione la finalizzazione di detti atti all'esercizio nei periodi considerati degli ordinari compiti di polizia, avvalendosi per di più dei mezzi a ciò funzionali, correttamente l'Amministrazione ha ravvisato l'inaccessibilità della relativa documentazione, per di più idonea nel suo complesso a fornire per un semestre il quadro programmatico e di esercizio dell'attività

di volo, conclusione del resto condivisa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, interpellata in merito, con il parere rilasciato il 07.04.2008.

In relazione ai profili della controversia le spese del giudizio possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, in parziale riforma della parte motiva della sentenza appellata, dispone nei sensi di cui in motivazione in ordine al ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez. VI - nella Camera di Consiglio del 13 gennaio 2009, con l'intervento dei Signori:

Giovanni Ruoppolo	Presidente
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere
Roberto Garofoli	Consigliere
Bruno Rosario Polito	Consigliere rel. ed est.
Roberto Giovagnoli	Consigliere

Presidente

GIOVANNI RUOPPOLO

Consigliere

BRUNO ROSARIO POLITO

Segretario

VITTORIO ZOFFOLI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/03/2009

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è
stata trasmessa

al

Ministero.....
.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria