

N.9158/2003

Reg. Dec.

N. 8228 Reg. Ric.

Anno 2003

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 Quarta)
ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello n. 8228 del 2003 proposto da DIRER-
DIRL, Associazione dei dirigenti della Regione Lazio e degli enti
subregionali, in persona del legale rappresentante,
rappresentato e difeso dall'Avvocato Marco Prosperetti,
domiciliato in Roma, presso lo studio dello stesso, via G.
Pierluigi da Palestrina 19

c o n t r o

la Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta
regionale, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Consolo,
domiciliato in Roma, presso lo studio dello stesso, via
Monteverdi 16

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del
Lazio 30 giugno 2003 n. 5704

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio;

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

MA

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del 28 ottobre 2003, il Consigliere Filippo Patroni Griffi;

Uditi gli Avv.ti M. Prosperetti e l'Avv. Ruggeri su delega dell'Avv. Consolo;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

L'Associazione dei dirigenti della Regione Lazio DIRER-DIRL ha proposto all'Amministrazione regionale istanza di accesso alla documentazione amministrativa concernente il "reinquadramento perequativo" di parte del personale regionale nei ruoli dirigenziali anche se sprovvisto del relativo titolo di studio e senza alcuna procedura concorsuale. Tale procedura avrebbe condotto all'inquadramento nella qualifica dirigenziale di circa trecento unità in soprannumero rispetto alla pianta organica e ha determinato la perdita nell'associazione ricorrente della maggiore rappresentatività sindacale a beneficio di altra organizzazione.

L'Amministrazione regionale ha negato l'accesso alla documentazione, essenzialmente in considerazione del carattere riservato delle notizie contenute nelle schede di valutazione annesse ai provvedimenti di reinquadramento.

Il Tribunale amministrativo del Lazio, adito dall'associazione sindacale DIRER-DIRL, dopo aver disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei dirigenti inquadrati, ha respinto il ricorso con sentenza 30 giugno 2003 n. 5704.

Propone appello l'associazione sindacale originaria ricorrente. Resiste la Regione Lazio, che eccepisce preliminarmente l'inammissibilità dell'appello per mancata notifica ad almeno un controinteressato.

Alla camera di consiglio del 28 ottobre 2003, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia ha ad oggetto l'istanza con la quale l'Associazione dei dirigenti della Regione Lazio DIRER-DIRL ha chiesto all'Amministrazione regionale l'accesso alla documentazione amministrativa concernente il "reinquadramento perequativo" nei ruoli dirigenziali di parte del personale regionale anche se sprovvisto del relativo titolo di studio e senza alcuna procedura concorsuale. Tale procedura avrebbe condotto all'inquadramento nella qualifica dirigenziale di circa trecento unità in soprannumero rispetto alla pianta organica e ha determinato la perdita nell'associazione ricorrente della maggiore rappresentatività sindacale a beneficio di altra organizzazione.

2. Preliminarmente va respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello, sollevata dalla resistente Amministrazione sul rilievo che l'atto di appello risulta notificato ad alcuni dipendenti ma non si sa a quale titolo, mentre non è stato notificato a determinati dipendenti, che hanno conseguito la qualifica dirigenziale, "il cui inquadramento...viene preso

specificamente in esame da parte dell'Associazione sindacale nel corpo dell'atto di appello".

La Sezione rileva al riguardo che, ai fini dell'ammissibilità dell'appello, sarebbe sufficiente la notificazione ad almeno uno dei controinteressati, senza che la specifica menzione nell'atto di appello di alcuni tra questi in particolare assuma particolare rilevanza nel configurare una sorta di posizione di controinteresse necessaria e maggiormente qualificata, come sembra assumere l'appellante; sicché sarebbe ben possibile integrare il contraddittorio.

Se non che deve ritenersi che, nel caso in esame, non occorra nemmeno procedere all'integrazione del contraddittorio in appello nei confronti di tutto il personale inquadrato nella qualifica dirigenziale della cui documentazione si controverte.

Se è vero –e va qui ribadito- che la sussistenza dei requisiti per l'accesso agli atti amministrativi va accertata, in sede sia amministrativa che giurisdizionale, nella pienezza del contraddittorio con gli interessati cui i documenti si riferiscono, i quali perciò assumono nel processo la veste di controinteressati (Ad. Plen. 24 giugno 1999 n. 16), deve tuttavia ritenersi che tale fattispecie non ricorra e che quindi tale principio non trovi applicazione nei casi, come quello in esame, in cui la domanda di accesso riguardi atti che, per la loro diretta inerenza a provvedimenti amministrativi pubblici, non possono essere in alcun modo sottratti all'accesso.

Al riguardo si consideri che l'istanza di accesso riguarda le schede di valutazione dei dipendenti regionali destinatari di provvedimenti di inquadramento, in quanto tali pubblici e tali considerati dalla stessa amministrazione regionale. Le schede non contengono dati qualificabili riservati e rivelano sostanzialmente, più che la "valutazione" dell'interessato, la verifica della sussistenza dei requisiti posti alla base del loro inquadramento, tanto che la stessa Amministrazione regionale, nella nota originariamente impugnata con cui si nega l'accesso, considera tali schede "parte integrante" dei provvedimenti di inquadramento.

Nel delineato contesto, deve ritenersi quindi che le "schede valutative" in questione ripetano dai provvedimenti cui ineriscono, e di cui costituiscono "parte integrante", lo stesso regime giuridico di pubblicità e, a maggior ragione, di ostensibilità, sicché non ricorre quell'esigenza di tutela qualificata della posizione di controinteresse comunemente riconosciuta dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato; posizione di controinteresse -è bene precisare- che, nel giudizio per l'accesso, ha natura diversa dalla posizione di controinteresse relativa all'impugnazione dei provvedimenti di inquadramento, con riferimento alla quale senza dubbio i dipendenti inquadrati sono controinteressati.

3. Il diniego di accesso è prevalentemente -ma non esclusivamente- motivato dall'Amministrazione sul rilievo della riservatezza dei documenti in questione.

Tale riservatezza –anche per quanto dianzi osservato- non sussiste, quanto meno nei termini prospettati dall'appellata.

Il Tribunale amministrativo ha comunque escluso che ricorresse nell'associazione quell'interesse giuridicamente rilevante che legittima all'accesso, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990.

La pronuncia del primo giudice non è affetta, in rito, dal vizio di ultrapetizione dedotto dall'appellante.

Deve, infatti, ritenersi, che in materia di accesso, anche a prescindere dalla questione concernente la consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo della posizione fatta valere, il giudice amministrativo accerta la sussistenza dei requisiti di legittimazione dell'istante in relazione ai documenti cui si chiede di accedere.

In altri termini, l'impugnazione del diniego di accesso –la cui stessa esistenza, peraltro, a fronte di un'istanza di accesso, è meramente eventuale- serve al più per rimuovere l'atto negativo, della cui natura provvedimento può a buon titolo dubitarsi, ma non a impedire che il giudice valuti la sussistenza dei requisiti per l'accesso indipendentemente dalle ragioni ostative addotte dall'amministrazione in sede di diniego, non potendosi in ogni caso addivenire a un accesso al di fuori delle condizioni, di ordine positivo e negativo, richieste dalla legge.

Le ragioni addotte dall'amministrazione a fondamento del diniego –contrariamente a quanto assume l'appellante- non

possono essere considerate, del resto, alla stregua di “interesse perseguito dall’amministrazione con i provvedimenti che hanno sacrificato il diritto di accesso” o di “utilità perseguita” dall’amministrazione con il diniego, in quanto non è configurabile un interesse pubblico collegato a una sorta di funzione amministrativa per l’accesso agli atti; sussiste piuttosto una posizione soggettiva, qualificata dalla legge, alla conoscenza di atti e documenti amministrativi, il cui accertamento in concreto è demandato, in prima battuta, all’amministrazione e poi, in caso di contestazione, al giudice.

4. La pronuncia del primo giudice non può invece essere condivisa nel merito del diniego di accesso, fondato sull’insussistenza in capo dall’associazione ricorrente di un interesse giuridicamente rilevante all’accesso agli atti richiesti. L’associazione ricorrente è un’organizzazione sindacale.

E’ noto - e va qui confermato- l’orientamento giurisprudenziale che esclude la configurabilità, anche in capo alle organizzazioni sindacali, di un diritto indiscriminato di accesso volto a configurare tale posizione in senso strumentale a un generale, e generico, potere di vigilanza e controllo sull’operato delle amministrazioni pubbliche (V, 1° giugno 1998 n. 718; VI, 4 gennaio 1996 n. 34).

E’ tuttavia da ritenere che la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante vada effettuata sempre in concreto, sia con riferimento agli atti richiesti, sia con particolare considerazione alla natura del soggetto istante e degli interessi

di cui esso è portatore, dovendosi inoltre escludere –anche qui per ricevuta giurisprudenza- che l’accesso sia necessariamente correlato a una posizione da far valere in giudizio (VI, dicembre 1998 n. 1683).

E’ stata così riconosciuta la legittimazione all’accesso del sindacato allorquando questo sia azionato per garantire la trasparenza della condotta dell’amministrazione in relazione a interessi superindividuali di cui sia portatrice l’organizzazione (VI, 30 maggio 2003 n. 3000), tra i quali è stato individuato l’interesse all’equilibrata gestione delle risorse umane (IV, 5 maggio 1998 n. 752); mentre non è esclusa una legittimazione del sindacato all’accesso correlata alla posizione di interesse dei singoli iscritti, come nel caso dell’istituzione e gestione di un fondo pensioni (VI, 28 maggio 2001 n. 2921).

L’organizzazione sindacale dunque può essere titolare di un interesse giuridicamente rilevante all’accesso di atti e documenti amministrativi, sia in relazione alla posizione di singoli iscritti, con necessaria esclusione di ogni ipotesi di pur potenziale conflitto di interessi, sia in relazione a un interesse proprio dell’organizzazione, il quale sia rapportabile –secondo la terminologia giuslavoristica- a una posizione di parte del conflitto collettivo che intercorre istituzionalmente tra sindacato e datore di lavoro e quindi, nel settore pubblico, tra sindacato e amministrazione che agisca nella veste di datore di lavoro.

Tale posizione spetta, in particolare, al sindacato quale portatore di un interesse alla dignità della posizione degli iscritti nell'organizzazione del lavoro e quale portatore di un interesse proprio alla rappresentatività dell'associazione all'interno della struttura in cui opera.

Nel caso in esame, la Sezione ritiene che sussista un siffatto interesse in relazione a provvedimenti amministrativi i quali procedano a un "reinquadramento" generalizzato di un consistente numero di dipendenti nella qualifica dirigenziale, provvedimenti di per sé rilevanti sulla "qualità" della posizione dei dirigenti in servizio, specie se si consideri che tale reinquadramento avviene a prescindere dal titolo di studio e da una procedura concorsuale -che invece, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, costituiscono elementi qualificanti, nell'attuale ordinamento, della posizione dirigenziale- e con l'immissione nei ruoli dirigenziali di un consistente numero di "soprannumerari"; e ciò indipendentemente da qualsivoglia considerazione in ordine alla legittimità, anche costituzionale, di tale procedimento e alla concreta azionabilità in giudizio di tale valutazione di legittimità.

Del pari, non può disconoscersi la sussistenza di un interesse proprio del sindacato, quale organizzazione, a conoscere atti che abbiano portato alla perdita della qualifica in capo al sindacato di organizzazione maggiormente rappresentativa,

trattandosi di posizione di stato cui sono collegati poteri e diritti del sindacato nella struttura in cui esso opera.

5. Alla stregua delle svolte considerazioni, l'appello deve essere accolto.

In riforma della sentenza appellata, va ordinato alla Regione Lazio di consentire all'associazione ricorrente l'accesso agli atti, e in particolare alle schede valutative dei dipendenti, ovviamente depurate di ogni dato sensibile nonché di ogni dato personale che comunque non sia strettamente inerente alla verifica e alla valutazione della posizione del dipendente assunta a fondamento del provvedimento di reinquadramento, che ha carattere pubblico.

Le spese del doppio grado seguono, come di regola, la soccombenza.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, accoglie l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, ordina alla Regione Lazio di consentire all'associazione appellante l'accesso nei termini di cui in motivazione (punto 5).

Condanna la Regione Lazio al pagamento delle spese del doppio grado, che liquida complessivamente in Euro 5.000,00 (cinquemila), comprensive di onorari e diritti.

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

Così deciso in Roma, addì 28 ottobre 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta – riunito in camera di consiglio con l'intervento dei Signori:

Gaetano Trotta	Presidente
Giuseppe Barbagallo	Consigliere
Costantino Salvatore	Consigliere
Filippo Patroni Griffi	Consigliere estensore
Aldo Scola	Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

30/12/2003

(Art.55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente

Massime a cura dell'estensore

La sussistenza dei requisiti per l'accesso agli atti amministrativi va accertata, in sede sia amministrativa che giurisdizionale, nella pienezza del contraddittorio con gli interessati cui i documenti si riferiscono, i quali perciò assumono nel processo la veste di controinteressati. Tuttavia tale principio non trova applicazione nei casi in cui la domanda di accesso riguarda atti che, per la loro diretta inerenza a provvedimenti amministrativi pubblici, non possono essere in alcun modo sottratti all'accesso.

(per la prima parte della massima, vd. Ad. Plen. 24 giugno 1999 n. 16)

In materia di accesso agli atti dell'amministrazione, anche a prescindere dalla questione concernente la consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo della posizione fatta valere, il giudice amministrativo accerta la sussistenza dei requisiti di legittimazione dell'istante in relazione ai documenti cui si chiede di accedere. Il giudice effettua tale accertamento indipendentemente dalle ragioni ostative addotte dall'amministrazione in sede di diniego, non potendosi in ogni caso addivenire a un accesso al di fuori delle condizioni, di ordine positivo e negativo, richieste dalla legge. Le ragioni addotte dall'amministrazione a fondamento del diniego – contrariamente a quanto assume l'appellante- non possono

essere considerate, del resto, alla stregua di “interesse perseguito dall’amministrazione con i provvedimenti che hanno sacrificato il diritto di accesso” o di “utilità perseguita” dall’amministrazione con il diniego, in quanto non è configurabile un interesse pubblico collegato a una sorta di funzione amministrativa per l’accesso agli atti; sussiste piuttosto una posizione soggettiva, qualificata dalla legge, alla conoscenza di atti e documenti amministrativi, il cui accertamento in concreto è demandato, in prima battuta, all’amministrazione e poi, in caso di contestazione, al giudice.

L’organizzazione sindacale è titolare di un interesse giuridicamente rilevante all’accesso di atti e documenti amministrativi, sia in relazione alla posizione di singoli iscritti, con necessaria esclusione di ogni ipotesi di pur potenziale conflitto di interessi, sia in relazione a un interesse proprio dell’organizzazione, il quale sia rapportabile alla sua posizione di parte del conflitto collettivo che intercorre istituzionalmente tra sindacato e datore di lavoro e quindi, nel settore pubblico, tra sindacato e amministrazione che agisca nella veste di datore di lavoro. Tale posizione spetta, in particolare, al sindacato quale portatore di un interesse alla dignità della posizione degli iscritti nell’organizzazione del lavoro e quale portatore di un interesse proprio alla rappresentatività dell’associazione all’interno della struttura in cui opera.