

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

sul ricorso in appello iscritto al NRG 2722 dell'anno 2001 proposto da CONSAP - Confederazione Sindacale Autonoma di Polizia - Segreteria Provinciale di Ancona, in persona del segretario in carica, rappresentato e difeso dall'Avv. Maurizio Discepolo, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Simone di Saint Bon n. 61;

contro

il MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato ope legis in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nonché CAPO DELLA POLIZIA, Dirigente della sezione della Polizia Stradale di Ancona e COMANDANTE DEL DISTACCAMENTO DELLA POLIZIA STRADALE DI JESI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituiti in giudizio;

e nei confronti di

TASELLI RAFFAELE, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche n. 214 del 10 febbraio 2001;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e la relativa memoria difensiva;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore alla udienza in camera di consiglio del 10 aprile 2001 la relazione il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi l'avvocato Discepolo per la parte appellante e l'avvocato dello Stato Macaluso per il Ministero dell'Interno;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Con nota 11412 Rep. 52 del 16 dicembre 2000 il Dirigente della Sezione della Polizia Stradale di Ancona respingeva la richiesta della CONSAP (Confederazione Sindacale Autonoma di Polizia) di ottenere copia delle annotazioni dell'operatore di giornata in servizio al distacco di Jesi relativamente al giorno 28 ottobre 2000, trattandosi di documento sottratto all'accesso, ai sensi dell'art. 3 del D.M. n. 415 del 10 maggio 1994, così come modificato dal D.M. n. 508 del 17 novembre 1997, in quanto contenente notizie relative ai servizi di polizia finalizzati all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, nonché notizie sulla condotta degli

operatori di polizia rilevanti ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La richiesta di accesso era stata giustificata dall'esigenza di accertare se l'Ispettore Tasselli avesse partecipato all'assemblea sindacale indetta dal SIAP e tenutasi proprio in quella sede ed in quella giornata, essendo stato riferito che questi avrebbe fatto gravi affermazioni circa una presunta pressione esercitata dalla CONSAP per sottrarre alla visione del personale la programmazione informale dei servizi di Polizia Stradale di Jesi.

Il Tribunale amministrativo regionale delle Marche, adito dalla predetta confederazione sindacale per far dichiarare illegittimo il diniego di accesso, con la sentenza segnata in epigrafe respingeva il ricorso, assumendo la correttezza dell'operato dell'amministrazione proprio con riferimento all'art. 3 del D.M. n. 415 del 1994, come modificato dal D.M. n. 508 e precisando che, in ogni caso, l'Amministrazione aveva sostanzialmente confermato la comunicazione resa direttamente dall'ispettore Tasselli al sindacato ricorrente circa la sua presenza all'assemblea sindacale del 18 ottobre 2000.

Avverso tale statuizione la citata CONSAP ha proposto appello, articolato su due motivi di censura.

Con il primo, rubricato "Error in iudicando per manifesto travisamento dei presupposti; carenza di motivazione" è stato

innanzitutto contestato che il registro delle annotazioni giornaliera (c.d. brogliaccio di servizio), di cui era stata richiesta copia relativamente alle sole annotazioni del giorno 18 ottobre inerenti lo svolgimento dell'assemblea sindacale indetta dal SIAP, potesse rientrare in qualcuna delle categorie di documenti sottratti all'accesso, non rinvenendosene menzione nel D.M. n. 415 del 1994, così come modificato dal D.M. n. 508 del 1997.

In ogni caso, ad avviso dell'appellante, poiché la richiesta delle annotazioni era stata circoscritta alla sola partecipazione all'assemblea sindacale, non poteva esservi alcuna interferenza con l'attività di prevenzione e repressione della criminalità. Tanto meno la richiesta involgeva notizie concernenti la condotta degli operatori dei polizia rilevanti ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ultronea era la considerazione dei primi giudici circa una presunta conferma da parte dell'Amministrazione, della dichiarazione resa dall'ispettore Tasselli alla CONSAP quale sostanziale dichiarazione sostitutiva del documento richiesto con l'accesso, ciò essendo in insanabile contrasto con la norma di cui all'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

Con il secondo motivo, rubricato "Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del decreto del Ministro dell'Interno n. 415 del 10.5.1994 così come modificato dal decreto del 17.11.1997 n. 507; violazione e falsa applicazione della legge

n. 241/90; violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del regolamento di attuazione n. 352/1992; carenza di motivazione", il sindacato appellante, premesso che non vi poteva essere alcun dubbio circa l'interesse all'accesso, ha lamentato che, proprio con riferimento alla specifica richiesta di accesso, l'Amministrazione avrebbe dovuto puntualmente motivare il diniego, non essendo sufficiente il mero rinvio alla normativa regolamentare; tanto più che, senza violare alcun interesse relativo alla segretezza o alle esigenze di repressione delle attività criminose l'amministrazione avrebbe potuto rilasciare il documento richiesto con la cancellazione delle eventuali parti non pertinenti alla richiesta stessa o non ritenute non divulgabili.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame.

D I R I T T O

I. La controversia portata all'esame del Collegio concerne la legittimità della nota prot. 11412 Rep. 52 del 16 dicembre 2000 del Dirigente della Sezione della Polizia Stradale di Jesi, con cui è stato negato alla CONSAP (Confederazione Sindacale Autonoma di Polizia) il rilascio del registro delle annotazioni dell'operatore di giornata in servizio presso il distaccamento della Polizia stradale di Jesi per il giorno 18 ottobre 2000, trattandosi di documento sottratto all'accesso ai sensi dell'art. 3 del D.M. 10 maggio

1994 n. 415, così come modificato dal D.M. 17 novembre 1997 n. 508.

Premesso che la richiesta di accesso era necessaria per conoscere se l'ispettore Tasselli avesse o meno partecipato all'assemblea sindacale indetta dal SIAP e tenutasi nella sede del distaccamento della Polizia stradale di Jesi il giorno 18 ottobre 2000, essendo stato riferito che il predetto operatore aveva in quella sede fatto alcune affermazioni circa presunte pressioni esercitate dalla CONSAP per sottrarre alla visione degli interessati la programmazione informale dei servizi di polizia stradale di Jesi, la predetta CONSAP ha impugnato la statuizione dei primi giudici che, respingendo il ricorso di primo grado, ha sostanzialmente ritenuto legittimo il predetto diniego.

II. La Sezione al riguardo osserva quanto segue.

II.1. Benchè non possa disconoscersi che l'accesso ai documenti amministrativi, regolato dagli art. 22 e 25 della legge 7 agosto 1990 n. 241, sia esercitabile da chiunque vi abbia interesse, indipendentemente da ogni giudizio sull'ammissibilità o fondatezza della domanda giudiziale proponibile sulla base dei documenti acquisiti proprio mediante l'accesso, deve rilevarsi tuttavia che l'art. 24 della stessa legge esclude, per un verso, l'accesso per i documenti coperti dal segreto di Stato, ai sensi dell'art. 12 della legge 24 ottobre 1977 n. 801, e per gli altri casi di segreto o di

divieto previsti dall'ordinamento (comma 1). Per altro verso, la norma ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso, in relazione all'esigenza di salvaguardare la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità, nonché la riservatezza dei terzi, garantendo tuttavia in quest'ultimo caso agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi necessari alla cura e alla difesa dei loro interessi giuridici (comma 2).

Il comma 4 del predetto articolo 24 fa inoltre obbligo alle singole amministrazioni di individuare, con uno o più decreti, le categorie di atti da essi formati o comunque rientranti nella loro disponibilità, sottratti all'accesso per le esigenze indicate nel precedente comma 2.

L'art. 8 del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352 (regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi) in attuazione dell'art. 24 comma 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241 ha quindi indicato i documenti (comma 5, lett. a), b) c) e d)) che le singole amministrazioni avrebbero potuto sottrarre all'accesso, previa emanazione di appositi regolamenti (comma 1), tenendo presente alcuni criteri generali (fissati nei commi 2, 3 e 4).

Il Ministro dell'Interno ha adottato il regolamento n. 415 del 10 maggio 1994, modificato col successivo D.M. 17 novembre 1997 n. 508, individuando le categorie di documenti, formati o comunque rientranti nell'ambito della disponibilità del Ministero dell'Interno e degli organi periferici dipendenti, sottratti all'accesso, in relazione proprio al comma 2 dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990 n. 241 ed all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992 n. 352.

L'art. 3 del predetto D.M. n. 415 del 1994, come modificato dal D.M. n. 508 del 1997, contempla le categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità. Tra i quali alla lett. d), rientrano "atti e documenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'addestramento, alla mobilità del personale delle Forze di Polizia, nonché i documenti sulla condotta dell'impiegato rilevanti ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza"

II.2. Sulla base del delineato quadro normativo la Sezione ritiene che, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante sindacato, il diniego opposto dall'Amministrazione alla sua richiesta di ottenere copia del

registro delle annotazioni dell'operatore di giornata (c.d. brogliaccio di servizio) del distaccamento della Polizia stradale di Jesi del giorno 18 ottobre 2000 sia stato legittimo.

II.2.1. Giova rilevare che, come sopra già precisato, la norma primaria (art. 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990) ha obbligato ogni amministrazione a dotarsi di un apposito regolamento per disciplinare concretamente l'esercizio del diritto di accesso, il cui specifico contenuto è stato precisato dalla norma secondaria (art. 8 del D.P.R. n. 352 del 1992).

Il legislatore ha inteso contemperare nel modo più efficace e coerente possibile, secondo i principi fissati dall'art. 97 della Costituzione, gli opposti interessi in gioco; quello del privato, di accedere agli atti dell'amministrazione in ossequio al principio di trasparenza dell'azione amministrativa; e quello pubblico, di sottrarre all'accesso determinate categorie di atti, la cui pubblicità avrebbe potuto recare pregiudizio agli interessi, ritenuti prevalenti, individuati nelle lettere a), b), c) e d) del comma 2 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

In tal senso l'indicazione degli atti sottratti all'accesso contenuta nei decreti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dei più volte ricordati articoli 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e 8 del D.P.R. n. 352 del

1992 (e per il caso che ci occupa nell'art. 3 lett. d) del D.M. n. 415 del 1994, così come modificato dal D.M. n. 508 del 1997) è il frutto di una valutazione fatta dall'Amministrazione, in virtù dello specifico potere conferito dal legislatore, circa la prevalenza in quei casi degli interessi pubblici attinenti ai motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione della criminalità, rispetto all'interesse dei privati.

Pertanto la previsione contenuta nel più volte citato D.M. n. 415 del 1994, come modificato dal D.M. n. 508 del 1997, del Ministero dell'Interno, delle singole categorie di documenti inaccessibili (articoli 2,3 e 4) è indice che la pubblicità di quei documenti, secondo un giudizio di prognosi ex ante, ed in base all'*id quod plerumque accidit*, è idonea a recare pregiudizio agli interessi pubblici indicati dalla norma primaria. E' questa una valutazione ampiamente discrezionale che, impingendo nel merito dell'azione amministrativa, sfugge al sindacato di legittimità, salva la sua eventuale arbitrarietà, irragionevolezza od illogicità, che nel caso di specie non sussistono, né sono state eccepite.

Tale previsione non contrasta con la temporaneità che dove caratterizzare il divieto di accesso ad alcuni atti amministrativi: l'art. 6 del ricordato D.M. n. 415 del 1994, come modificato dal D.M. n. 508 del 1997, prevede che almeno ogni tre anni l'Amministrazione è tenuta a verificare "la

congruità delle categorie di documenti sottratti all'accesso individuati dagli articoli precedenti", potendo in sede di tale revisione escluderne alcuni ed includerne altri.

II.2.2. L'Amministrazione, quindi, non aveva alcun obbligo di motivare in modo specifico il diniego di accesso al documento richiesto dall'appellante, con riferimento all'esigenza di tutelare l'ordine, la sicurezza pubblica ovvero la prevenzione e la repressione della criminalità, essendo sufficiente il rinvio alla norma che, proprio considerando prevalenti i predetti interessi pubblici, aveva preventivamente escluso l'accesso.

Non essendo dubbio che il c.d. brogliaccio di servizio, del cui accesso si discute, concerne l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di polizia (concretandosi appunto nella indicazione giornaliera dei servizi svolti), deve considerarsi irrilevante il fatto che di esso non si faccia espressamente menzione nell'elencazione delle categorie di atti sottratti all'accesso, come sopra indicate.

E' sufficiente osservare al riguardo che nella normativa esaminata non vi è alcuna indicazione nominativa degli atti sottratti all'accesso, facendosi invece riferimento alla funzione (organizzazione, funzionamento degli uffici, etc.) che essi sono chiamati a svolgere: del resto solo una siffatta individuazione generale per tipi in relazione alla funzione consente la effettiva tutela del bene giuridico che la





*contiene un giudizio prognostico circa i documenti che devono essere sottratti all'accesso per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in ragione delle attività di prevenzione e repressione criminale.*