



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 7281 del 2010, proposto da:
SDA Express Courier s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Angelo Vallefucio e Valerio Vallefucio, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, viale Regina Margherita, 294;

contro

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e la Direzione provinciale del Lavoro di Ferrara, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Ditta B.M.F.di Di Mauro Massimo;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III BIS n. 05663/2010, resa tra le parti, concernente
RIGETTO ISTANZA DI ACCESSO AI DOCUMENTI - (VERBALE DI OBBLIGAZIONE IN SOLIDO
PROT. 7397/09) - RISARCIMENTO DANNI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2010, relatore il Consigliere Domenico Cafini, uditi per la parte appellante l'Avvocato A.Vallefuoco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso n.5878 del 2009 la s.p.a. SDA Express Courier adiva il Tribunale amministrativo regionale PER IL Lazio, Roma, per **l'accesso a tutti gli atti e documenti relativi al procedimento amministrativo** concluso con verbale di obbligazione in solido 27 marzo 2009 n. 7397, emesso dal Responsabile del servizio ispezioni del lavoro di Ferrara nei riguardi della ditta B.M.F. di Di Mauro Massimo, nonché a **tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o connessi al predetto verbale**. La società ricorrente chiedeva, altresì, l'annullamento del diniego tacito sulla sua istanza di accesso ai documenti in data 20 aprile 2009, in relazione alla quale la Direzione provinciale del lavoro di Ferrara non si era pronunciata favorevolmente, previo annullamento o disapplicazione, in parte qua, del d.m. n.757/1994, nonché di tutti gli atti comunque connessi al provvedimento impugnato. Chiedeva, infine, la medesima società la condanna delle Amministrazioni intimete all'esibizione degli atti e documenti contenuti nel fascicolo del procedimento amministrativo concluso con il verbale di obbligazione in solido sopra menzionato e all'esibizione di tutti gli atti prodromici, presupposti, consequenziali e/o connessi al verbale di obbligazione in solido predetto, nonché la condanna delle Amministrazioni stesse al risarcimento del danno specificamente indicato in ricorso.

A sostegno del gravame, la società SDA Express Courier deduceva , con un unico motivo, le seguenti censure: violazione e falsa applicazione dei principi generali in materia di accesso a documenti amministrativi ex artt. 22, 24 e 25 l. 7 agosto 1990, n. 241; violazione dei principi di buon andamento, trasparenza e giusto procedimento, nonché del diritto di difesa; falsa applicazione d.m. 4 novembre 1994, n. 757; annullamento ovvero disapplicazione della normativa regolamentare; eccesso di potere sotto molteplici motivi; motivazione insufficiente e/o carente.

Nel giudizio si costituivano per resistere il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali nonché la Direzione Provinciale del Lavoro di Ferrara , i quali proponevano anche istanza di regolamento di competenza,

sull'assunto che questa si sarebbe dovuta riconoscere a favore del T.a.r. dell'Emilia-Romagna, in quanto oggetto del ricorso era un provvedimento di diniego della Direzione Provinciale del Lavoro di Ferrara.

2. Con la sentenza in epigrafe specificata, l'adito Tribunale amministrativo regionale del Lazio, dopo avere esaminato l'eccezione di incompetenza proposta dalla difesa erariale, con la quale era stato sostenuto che il giudizio sarebbe dovuto essere deciso dal Tribunale amministrativo dell'Emilia-Romagna, riteneva manifestamente infondata l'eccezione stessa e, quindi, affermata la propria competenza, decideva la causa nel merito, in applicazione dell'art. 31, comma 5, della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, come sostituito dall'art. 9, comma 5, l. 21 luglio 2000, n. 205, respingendo il ricorso, dopo avere osservato, in particolare, che non bastavano le esigenze di difesa enunciate dalla ricorrente per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi ritenuti lesi ed ammettendosi l'accesso stesso soltanto nei limiti in cui sia "strettamente indispensabile" la conoscenza di documenti, contenenti dati "sensibili e giudiziari"; e ciò dopo avere richiamato, a sostegno delle proprie argomentazioni alcune decisioni del Consiglio di Stato.

3, Avverso tale sentenza è stato interposto l'odierno appello con il quale la soc. SDA Express Courier censura le statuizioni dei primi giudici attraverso la deduzione di doglianze sostanzialmente analoghe a quelle prospettate in primo grado, evidenziando che aveva ricevuto la notifica del verbale sopra indicato, per il quale era stato richiesto l'accesso, soltanto "a titolo di solidarietà, non anche nella qualità di datore di lavoro" e che non aveva avuto alcun rapporto con i singoli lavoratori dell'impresa B.M.F di Di Mauro Massimo, sicché non avrebbe potuto influenzare "in nessun modo il rapporto di lavoro degli stessi".

Da ciò, secondo l'appellante, l'erroneità della gravata pronuncia, che aveva richiamato, peraltro, una giurisprudenza "non pertinente", riferita a casi in cui l'accesso ai documenti era stato "proposto dal datore di lavoro nell'ambito di un procedimento ispettivo precedentemente iniziato sulla base delle dichiarazioni dei lavoratori", ipotesi questa del tutto diversa da quella concernente il caso in esame.

Dopo avere sottolineato che non poteva essere qualificato come società datrice di lavoro con riferimento a lavoratori in effetti appartenenti ad altro soggetto, la società SDA Express Courier ha riproposto le censure dedotte in primo grado, richiamando la giurisprudenza più recente resa in senso favorevole alle sue tesi e concludendo, infine, per la riforma della sentenza impugnata, con conseguente accoglimento del ricorso originario e condanna delle Amministrazioni all'esibizione degli atti e documenti richiesti, nonché per la nomina,

se del caso, di un Commissario ad acta e per la condanna al risarcimento del danno, oltre che al pagamento delle spese giudiziali.

Ricostituitosi il contraddittorio nell'attuale fase processuale, le Amministrazioni appellate hanno replicato, con apposita memoria, ai motivi prospettati dalla società ricorrente, osservando, in particolare, che nel caso di specie la società stessa si era limitata a fare riferimento a generiche esigenze difensive per non aver potuto partecipare al procedimento accertativo, mentre le esigenze di difesa in giudizio non potevano essere enunciate genericamente, occorrendo dimostrare invece il rapporto di stretta indispensabilità della conoscenza di documenti, contenenti "dati sensibili e giudiziari, come sono le dichiarazioni rese dai lavoratori nell'ambito di una indagine ispettiva per il potenziale pregiudizio che ai medesimi potrebbero arrecare ed ha concluso, quindi, per la reiezione del ricorso in esame, con conseguente conferma della gravata pronuncia.

4. Infine, nella camera di consiglio del 28 settembre 2010, la causa, su concorde richiesta delle parti, è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. Come emerge dalla esposizione in fatto, con verbale di obbligazione in solido n. 7397 del 27 marzo 2009, redatto nei riguardi della ditta B.M.F. Di Mauro Massimo dal Responsabile del servizio ispezioni del lavoro di Ferrara, la SDA Express Courier s.p.a. veniva diffidata per alcune asserite violazioni e richieste di pagamento in solido con la predetta impresa, per cui, che con istanza del 20 aprile 2009, la medesima chiedeva all'Amministrazione del lavoro l'accesso a tutti gli atti del procedimento amministrativo conclusosi con il menzionato verbale, evidenziando che la richiesta trovava ragione nel fatto che la richiedente non era stata posta nelle condizioni di interloquire sin dall'inizio dell'accertamento ispettivo (effettuato nel 2008) e nulla poteva sapere, quindi, delle risultanze del verbale; istanza che, tuttavia, non otteneva risposta dall'Amministrazione predetta, sicché veniva a formarsi sulla istanza stessa il diniego tacito, che la SDA Express Courier s.p.a. impugnava, infine, con ricorso innanzi al Tribunale amministrativo del Lazio (contenente anche la richiesta di annullamento del 4 novembre 1994, n. 757, quale atto presupposto, oltre alle ulteriori domande indicate in epigrafe), poi respinto con sentenza n.5763 del 4 marzo 2010.

Tale sentenza costituisce, per l'appunto, l'oggetto dell'odierno appello nel quale viene criticata, in sostanza, la statuizione centrale dei primi giudici con cui è stato ritenuto insussistente nella specie il diritto, in capo alla SDA

Express Courier s.p.a., di ottenere l'accesso a tutti gli atti del procedimento conclusosi con il verbale di obbligazione in solido sopra specificato, redatto nei confronti della ditta B.M.F. di Di Mauro Massimo, nel quale la società ricorrente, come accennato, era stata diffidata per le menzionate violazioni e richieste di pagamento in solido con la impresa predetta.

2. Ora, con l'appello in esame, la società ricorrente, reiterando sostanzialmente le censure prospettate nel giudizio di primo grado, osserva, in sintesi, che avrebbero errato i primi giudici nel disattendere i rilievi mossi con il gravame originario, sostenendo, in sintesi, che nella specie sussisterebbe il suo diritto ad ottenere dalle Amministrazioni odierne appellate la documentazione richiesta e che quindi dovrebbe ritenersi illegittimo il tacito diniego impugnato innanzi al primo giudice.

2.L'appello è meritevole di accoglimento.

Con esso la s.p.a. SDA Express Courier rileva nella sostanza che - avendo richiesto l'accesso a tutti gli atti e documenti amministrativi del procedimento conclusosi con la comunicazione ricevuta e avendo invitato l'Amministrazione del Lavoro sia a far conoscere l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria ed di ogni altro adempimento, oltre al nominativo del responsabile del procedimento, sia la "messa in visione, estrazione e/o trasmissione della documentazione medesima presso l'eletto domicilio" - l'Amministrazione predetta era tenuta a soddisfare la richiesta avanzata, non sussistendo alcun dubbio in ordine all'interesse e alla legittimazione all'accesso (ex art.25 l. n.241 del 1990), da parte della ricorrente, agli atti sopra specificati in base ai quali era stata chiamata in solido con la società sopra indicata; sicché avrebbero errato i primi giudici nel respingere il ricorso originario, ritenendolo infondato alla stregua della giurisprudenza richiamata in sentenza, peraltro non del tutto pertinente, in quanto riferita a casi in cui, diversamente dall'ipotesi in esame, l'accesso ai documenti era stato proposto dal datore di lavoro nell'ambito di un procedimento ispettivo precedentemente iniziato sulla base delle dichiarazioni rese dai lavoratori dallo stesso datore di lavoro dipendenti.

Tale tesi va condivisa.

Il Collegio, infatti, con riguardo al caso in esame non ritiene pertinente il richiamo, in cui si incentra la sentenza impugnata, alla decisioni del Consiglio di Stato ivi indicate (in particolare: sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 763), secondo cui - in materia di diniego di accesso opposto all'Amministrazione sulla base di norme che precludono l'accesso alla documentazione contenente le dichiarazioni rese in sede ispettiva da dipendenti delle imprese che

richiedono l'accesso - da una parte, non può dirsi sussistente "una generalizzata soccombenza dell'interesse pubblico all'acquisizione di ogni possibile informazione per finalità di controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro (a cui sono connessi valori, a loro volta costituzionalmente garantiti) rispetto al diritto di difesa delle società od imprese sottoposte ad ispezione" e, dall'altra, devono ritenersi prevalenti le finalità che sostengono tale tipo di disposizioni (fondate su un particolare aspetto della riservatezza, quello cioè attinente all'esigenza di preservare l'identità dei dipendenti autori delle dichiarazioni allo scopo di sottrarli a potenziali azioni discriminatorie, pressioni indebite o ritorsioni da parte del datore di lavoro) a fronte dell'esigenza contrapposta di tutela della difesa dei propri interessi giuridici da parte del datore di lavoro, essendo la realizzazione del diritto alla difesa "garantita comunque dall'art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990".

Deve osservarsi, infatti, che nello specifico caso in questione la documentazione richiesta dalla società SDA Express Courier era di diverso contenuto rispetto a quello indicato nella menzionata sentenza n.763/2009 del Consiglio di Stato e non concerneva comunque specifiche posizioni di lavoratori dipendenti, con la conseguenza che al rilascio della documentazione stessa l'Amministrazione del Lavoro non poteva sottrarsi, dovendo considerarsi in linea di principio che l'accesso agli atti amministrativi previsto dall'art.22 l. n.241 del 1990 può essere escluso soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge medesima (art.24 l. n.241 del 1990; art.8 d.P.R. 27 giugno 1992, n.352e art.4 d.lgs. 24 febbraio 1997, n.39) e che nel caso in esame non veniva ravvisato alcun segreto epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale ovvero commerciale riguardante la vita privata e la riservatezza dei soggetti interessati.

Ciò posto, non vi sono motivi rilevanti per discostarsi dalla giurisprudenza consolidata di questa Sezione in tema di diniego di accesso opposto dall'Amministrazione sulla base di norme (nel caso quelle di cui al d.m. n.757 del 1994) che precludono l'accesso alla documentazione contenente le dichiarazioni rese in sede ispettiva da dipendenti delle imprese che richiedono l'accesso.

In tali ipotesi, le finalità che sostengono tale tipo di disposizioni preclusivo - fondate su un particolare aspetto della riservatezza, quello cioè attinente all'esigenza di preservare l'identità dei dipendenti autori delle dichiarazioni allo scopo di sottrarli a potenziali azioni discriminatorie, pressioni indebite o ritorsioni da parte del datore di lavoro - recedono a fronte dell'esigenza contrapposta di tutela della difesa dei propri interessi giuridici, essendo la

realizzazione del diritto alla difesa garantita comunque dall'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 (tra le tante, cfr. Cons. Stato, VI 10 aprile 2003, n. 1923; 3 maggio 2002, n. 2366).

Va rilevato, infine, che la prevalenza del diritto di difesa, in proiezione giurisdizionale, dei propri interessi giuridicamente rilevanti non necessita, nel caso della soc. SDA Express Courier, di specificazioni ulteriori in ordine alle concrete esigenze di difesa perseguite, essendo tale specificazione sufficientemente contenuta nell'allegazione, a base della richiesta di accesso inoltrata dalla interessata, che la conoscenza delle dichiarazioni è necessaria per approntare la difesa in sede di azione di accertamento della legittimità dell'operato dell'Amministrazione.

3. In conclusione, costituendo l'accesso la regola e il diniego dello stesso, invece, l'eccezione, il ricorso in esame deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve ordinarsi all'Amministrazione del Lavoro di consentire l'accesso alla documentazione richiesta dalla società istante, mentre la domanda risarcitoria ribadita nell'attuale sede dall'appellante, attesa la sua genericità, va dichiarata inammissibile.

Quanto alle spese giudiziali sussistono giusti motivi per compensarle, in connessione alla peculiarità della fattispecie e degli interessi da contemperare nell'applicazione della normativa vigente.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso in appello in epigrafe specificato, lo accoglie, riformando la sentenza appellata.

Compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Domenico Cafini, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/12/2010

IL SEGRETARIO

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