

Le conseguenze di una sentenza del Consiglio di stato nei rapporti tra datori di lavoro e dipendenti

Ispezioni, dichiarazioni blindate

Accesso agli atti solo se indispensabile ai fini della difesa

Pagina a cura
di VITANTONIO LIPPOLIS

Il Consiglio di stato blinda le dichiarazioni rese dai lavoratori nel corso dell'accertamento ispettivo. Adesso il datore di lavoro, per difendersi dagli accertamenti svolti dagli organi di vigilanza, non potrà più contare sulla conoscenza delle dichiarazioni acquisite dagli ispettori nel corso dell'accertamento. È questa la conseguenza della recente sentenza n. 736 del 9 febbraio 2009 del Consiglio di stato.

La questione affrontata e risolta dal massimo organo di giurisdizione amministrativa con la recente sentenza riveste un'importanza cruciale nei rapporti tra ditte ispezionate, organi di vigilanza e lavoratori. Difatti gli atti ispettivi, e in particolare il contenuto delle dichiarazioni rese dai lavoratori in sede di accertamento, se da un lato costituiscono importante fonte di prova per l'organo di vigilanza, dall'altro potrebbero consentire alle ditte in verifica una difesa, sia in sede amministrativa che giurisdizionale, più incisiva ed efficace.

Che cos'è. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, si concretizza nel diritto degli interessati di prendere visione degli atti del procedimento amministrativo ovvero di estrarne copia. Esso trova il proprio fondamento nei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa che sono stati successivamente trasposti nel principio generale di trasparenza contenuto nella norma di riferimento, la legge n. 241/1990. Al riguardo va subito detto che non vi sono dubbi sul fatto che le dichiarazioni rese dai lavoratori nel corso degli accertamenti ispettivi rientrano a pieno titolo nell'ampia definizione di «documento amministrativo» fatta dalla suddetta norma.

Il diritto di accedere agli atti del procedimento ispettivo. L'approccio del ministero del lavoro al tema è rigoroso. Difatti il dicastero, allo scopo di evitare possibili ripercussioni o condotte discriminatorie nei confronti dei lavoratori che rilasciano le dichiarazioni, ha emanato un apposito

regolamento (dm 4/11/1994 n. 757) nel quale ha, in modo molto netto, precluso l'accesso alle dichiarazioni (e alle denunce) rilasciate dagli stessi lavoratori nel corso del procedimento ispettivo, fino alla fine del rapporto di lavoro. Tale interdizione, oltre a essere ripresa dai regolamenti Inps e Inail nell'ambito delle rispettive attività di vigilanza, è stata ribadita e specificata nel codice di comportamento degli ispettori del lavoro, contenuto nel decreto direttoriale del 20/4/2006; quest'ultimo, in nome del buon andamento degli accertamenti, vieta al personale ispettivo, non solo di rilasciare copie delle dichiarazioni del lavoratore al soggetto ispezionato, ma anche allo stesso lavoratore dichiarante, fintanto che non vengano conclusi gli accertamenti.

Le tesi a favore del diritto di accesso. Nel corso dell'ultimo decennio la magistratura amministrativa (fra tutte, Tar Basilicata, n. 797/2002) ha più volte stigmatizzato il sopra indicato regolamento ministeriale nella parte in cui esso vieta l'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori in nome della tutela della riservatezza degli stessi. Più precisamente, secondo quest'orientamento giurisprudenziale, tale divieto sarebbe contrario a norme imperative di legge in quanto il ministero del lavoro, facendo prevalere in ogni caso le esigenze di riservatezza del lavoratore su quelle difensive della ditta ispezionata, si sarebbe indebitamente appropriato di un potere (quello di bilanciare gli interessi contrapposti tra datore di lavoro e lavoratore) di pertinenza del legislatore. In proposito si ricorda, difatti, che l'art. 24, comma 7, legge 241/1990 chiarisce che «deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per difendere i propri interessi giuridici».

Sempre nella stessa direzione, ma con diverse argomentazioni, si è mosso successivamente il Tar del Veneto (sent. n. 1801/2006), il quale ha affermato inoltre che il pericolo di ritorsioni cui sono esposti i lavoratori che rilasciano dichiarazioni agli organi ispettivi è ampiamente controbilanciato dalle garanzie e dagli strumenti

di tutela che l'ordinamento offre loro. Da ultimo il Tar dell'Abruzzo (sent. n. 497/2008) ha riconosciuto la piena legittimità all'accesso alle dichiarazioni raccolte dai lavoratori in sede ispettiva, senza esclusione alcuna e senza neppure informativa preventiva ai lavoratori dei quali viene addirittura riconosciuto il possibile inquadramento come controinteressati.

I recenti interventi del Consiglio di stato. Quando ormai la giurisprudenza sembrava aver sancito la definitiva supremazia del diritto alla difesa del datore di lavoro sul diritto alla riservatezza del lavoratore, sulla complessa questione si è frappesto, con una completa inversione di rotta, il consiglio di stato. Difatti la sesta sezione del massimo organo di giurisdizione amministrativa, nel corso degli ultimi 12 mesi, è intervenuta per ben due volte sull'argomento. Con la sent. n. 1842/2008 il consiglio ha seccamente ritenuto che nessuna ragione possa giustificare una deroga al principio di riservatezza che fa capo ai lavoratori che hanno reso dichiarazioni, quand'anche il rapporto di lavoro sia cessato. Ma la grossa novità introdotta da questa decisione sta nell'aver spostato, per la prima volta, il baricentro della questione sul fondamentale interesse della pubblica amministrazione ad acquisire tutte le informazioni necessarie allo svolgimento di un efficace accertamento ispettivo. Difatti i giudici affermano che l'interesse pubblico rappresentato dal controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro sarebbe fortemente compromesso dalla reticenza dei lavoratori ai quali non si accordasse la segretezza delle proprie dichiarazioni. Per contro il diritto di difesa del datore di lavoro risulta comunque garantito dall'obbligo di motivare, da parte degli organi di vigilanza, i propri provvedimenti sanzionatori. I magistrati arguiscono che, pertanto, sia insussistente il diritto del datore di lavoro di accedere alla documentazione acquisita dagli ispettori del lavoro nel corso dell'attività ispettiva.

Con la seconda e più recente sentenza n. 736/2009, i giudici di palazzo Spada, non solo hanno confermato l'impianto della

precedente decisione, ma sono giunti a un'interpretazione più rigorosa dell'art. 24, comma 7, legge 241/1990: la conoscenza di atti contenenti dati sensibili e giudiziari è garantita solo nella misura in cui sia «strettamente indispensabile» ai fini della difesa in sede giurisdizionale e amministrativa.

Le conseguenze pratiche. In concreto, pertanto, oggi in presenza di un'istanza d'accesso alle dichiarazioni rilasciate dai lavoratori che faccia leva su una generica esigenza di difesa da parte del datore di lavoro, la direzione provinciale del lavoro non potrà che invocare, a sostegno del diniego, il proprio regolamento ministeriale e il codice di comportamento degli ispettori del lavoro. In presenza,

invece, di un'istanza d'accesso che indichi esplicitamente l'effettiva necessità della conoscenza di tali dichiarazioni, l'organo interpellato dovrà anche valutare, in concreto, «l'indispensabilità» dell'accesso ai fini difensivi. Appare chiaro che, qualora le contestazioni mosse alla ditta ispezionata siano fondate sulle constatazioni effettuate in sede di accesso ispettivo o sui documenti acquisiti, potrebbe essere non indispensabile la conoscenza delle dichiarazioni dei lavoratori. Viceversa, qualora gli illeciti contestati, siano fondati esclusivamente su quelle dichiarazioni, l'amministrazione potrebbe giungere a opposte conclusioni, fermo restando la possibilità di oscurare i dati anagrafici dei dichiaranti.

Nell'eventualità che, infine, il

diritto di accesso venga invocato sulle fonti di prova raccolte nel corso dell'accertamento ispettivo dal quale scaturiscano violazioni penalmente rilevanti (sommministrazione illecita di manodopera, impiego di lavoratori extra-ue clandestini, ecc.), l'organo di vigilanza non potrà che rigettare l'istanza eccettuando il segreto istruttorio prescritto dall'art. 329 c.p.p. secondo cui gli ufficiali di polizia giudiziaria non possono divulgare, fino al termine delle indagini preliminari, il contenuto degli atti compresi nel fascicolo del pubblico ministero.



Le condizioni per accedere agli atti



Il richiedente, nell'istanza, deve dimostrare di essere portatore di un **interesse giuridicamente rilevante** che abbia le seguenti caratteristiche:

- «**diretto**», vale a dire proprio e personale;
- «**concreto**», nel senso che deve risultare evidente un chiaro nesso fra il soggetto che chiede l'accesso ai documenti e i documenti stessi;
- «**attuale**», in quanto l'interesse deve rivestirsi d'attualità affinché il suo portatore possa dirsi titolare del diritto di accesso;

Ciò si realizza quando al datore di lavoro ispezionato viene notificato il verbale di accertamento degli illeciti con la relativa contestazione delle sanzioni

Ciò si realizza quando il datore di lavoro risulti destinatario del verbale di accertamento e del relativo provvedimento sanzionatorio nei confronti del quale lo stesso datore decide di predisporre le difese previste dalla legge in sede amministrativa o giurisdizionale

Ciò si realizza quando al datore di lavoro ispezionato viene notificato il verbale conclusivo degli accertamenti (con la relativa contestazione delle sanzioni) avverso il quale ha 30 gg. di tempo per presentare le sue prime difese in via amministrativa.

