



L'accesso agli atti dell'ispezione del lavoro

a cura di Alessandro Millo – *Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Modena**

Il diritto di accesso agli atti

Com'è noto, il diritto di accesso agli atti, tutelato dagli artt.22 e seguenti della L. n.241/90, con ancora maggiore incisività a seguito delle modifiche introdotte dalla L.

n.15/05, rappresenta "un principio generale dell'attività amministrativa", volto a "favorire la partecipazione ed assicurare l'imparzialità e la trasparenza" della Pubblica Amministrazione e "attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art.117, 2° comma, lett.m) della Costituzione"².

Esso costituisce attuazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione (artt.97 e 98 della Costituzione) e strumento di tutela degli interessi legittimi dei cittadini, lesi dallo scorretto esercizio dei poteri pubblici (art.111 della Costituzione).

Per tali ragioni, l'obbligo di consentire l'accesso ai propri atti amministrativi grava senza esclusioni su tutte le Pubbliche Amministrazioni, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici e i gestori di pubblici servizi, comprese le Autorità di garanzia e vigilanza nei limiti previsti dall'articolo 24³.

L'esercizio del diritto di accesso consiste nella facoltà di prendere visione gratuitamente ed estrarre copia, dietro pagamento delle sole spese di copia, salve le disposizioni in materia di imposta di bollo e diritti di ricerca e visura⁴, di tutti i documenti amministrativi formati o detenuti dalla P.A., salvi quelli espressamente sottratti al diritto d'accesso dalla legge o, in base alla legge, dai regolamenti adottati dal Governo e dalle singole Amministrazioni⁵.

In linea di principio, dunque, il diritto di accesso può essere esercitato nei confronti di tutti i documenti formati o acquisiti dal personale ispettivo delle Direzioni Provinciali del Lavoro e quindi non solo dei verbali di ispezione, ma anche dei verbali di acquisizione di dichiarazioni, di relazioni interne, appunti, atti preparatori o interlocutori e di tutta la documentazione, anche aziendale, acquisita nel corso dell'ispezione del lavoro.

Trattandosi, tuttavia, di documentazione estremamente rilevante, riservata e "sensibile", si pongono evidentemente diverse questioni problematiche in merito ai precisi confini di tale diritto, alle motivazioni che possono legittimarlo, alle ragioni che possono precluderlo e a tutte le cautele

* Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

² Art.22, co.2, L. n.241/90.

³ Art.23, L. n.241/90.

⁴ Art.25, L. n.241/90.

⁵ Art.24, L. n.241/90.

da adottare per salvaguardare le legittime esigenze di riservatezza tutelate dalla legge e dalla normativa regolamentare.

L'istanza di accesso agli atti

Hanno titolo ad accedere agli atti amministrativi *“tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale é chiesto l'accesso”*⁶.

L'istanza da parte degli interessati, singoli o gruppi accomunati da un interesse collettivo, dovrà quindi essere specifica e motivata, individuando con sufficiente chiarezza (senza arrivare all'eccessiva puntigliosità) la documentazione richiesta e le ragioni per le quali occorre accedervi, le quali devono risultare sufficientemente comprovate, giuridicamente tutelate e collegate agli atti cui si chiede di accedere.

L'interesse che giustifica l'istanza di accesso agli atti deve essere:

- a) diretto**, vale a dire proprio e personale del richiedente e non altrui, salva la possibilità di documentata delega da parte dell'interessato;
- b) concreto**, vale a dire relativo a una concreta lesione lamentata o paventata dal cittadino e non riferito a generica esigenza di trasparenza;
- c) attuale**, vale a dire relativo a un pregiudizio o pericolo effettivo ed immediato e non solamente eventuale e ipotetico.

La richiesta deve essere rivolta all'Amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente⁷, la quale nominerà il funzionario responsabile del procedimento, in relazione all'organizzazione dell'ufficio e alla ripartizione delle competenze al suo interno, nonché alla materiale collocazione dell'atto, tenuto conto che in linea generale, nell'ambito delle proprie attribuzioni, rilasciare copie ed estratti di atti e documenti, nei casi non vietati dall'ordinamento, compete all'impiegato preposto all'ufficio che li detiene⁸. In assenza di nomina, il responsabile del procedimento è lo stesso dirigente dell'ufficio⁹.

Prima di concedere l'accesso agli atti, il responsabile del procedimento deve avere cura di garantire i diritti di informazione e opposizione dei controinteressati, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che potrebbero vedere compromesso il loro diritto alla riservatezza¹⁰. Si pensi, ad esempio, ai lavoratori che abbiano rilasciato dichiarazioni sfavorevoli al proprio datore di lavoro o alle aziende che abbiano formato documenti “compromettenti”, ai quali chiedono di accedere lavoratori interessati a promuovere una vertenza o le loro organizzazioni sindacali.

In ogni caso, l'eventuale opposizione dei controinteressati deve essere valutata con la consapevolezza che il rifiuto, il differimento o la limitazione dell'accesso agli atti possono essere motivati con esclusivo riferimento ai limiti espressamente stabiliti dalla legge o dalla regolamentazione attuativa¹¹.

Esaminata l'istanza e le eventuali eccezioni sollevate dai controinteressati, qualora intenda consentire l'accesso agli atti, l'Amministrazione indica all'interessato i termini e le modalità per prendere visione dei documenti o estrarne copia (eventualmente anche per via telematica) o, in caso contrario, comunica il rigetto dell'istanza con provvedimento motivato¹².

In ogni caso, le determinazioni dell'Amministrazione devono pervenire all'interessato **entro il termine di trenta giorni dalla ricezione dell'istanza**, decorsi i quali, questa si intende respinta (**silenzio-rigetto**).

I documenti sottratti al diritto di accesso

Premesso innanzitutto che *“non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”*¹³, l'art.24 della L. n.241/90 sottrae al diritto di accesso:

- i documenti coperti da segreto a norma di legge¹⁴;

⁶ Art.22, L. n.241/90.

⁷ Art.25, L. n.241/90.

⁸ Art.28, L. n.241/90.

⁹ Art.5, L. n.241/90.

¹⁰ Art.22 della L. n.241/90; art.3 del DPR n.184/06.

¹¹ Art.25, L. n.241/90.

¹² Art.25, co.3, L. n.241/90.

¹³ Art.24, co.3, L. n.241/90.

- i documenti relativi a procedimenti tributari, per i quali restano ferme le specifiche disposizioni vigenti;
- i documenti diretti all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- i documenti relativi a procedimenti selettivi, contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale, relativi a terzi;
- i documenti connessi ai precedenti, nell'ambito e nei limiti di tale connessione.

Con regolamento del Governo, possono essere sottratti al diritto d'accesso ulteriori categorie di documenti, dalla cui divulgazione possa derivare pregiudizio:

- alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale, alla continuità e correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati internazionali;
- a ragioni di politica monetaria e valutaria;
- alla prevenzione e alla repressione della criminalità, all'identità delle fonti di informazione, alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria;
- alla riservatezza delle persone fisiche o giuridiche, gruppi e associazioni;
- alla contrattazione collettiva nazionale di lavoro e ai connessi atti interni.

Per ciascuna di queste categorie, le singole amministrazioni sono chiamate ad individuare, con proprio regolamento, quali atti e documenti da esse formati o detenuti sono concretamente sottratti al diritto di accesso e per quale periodo di tempo, fermo restando il rispetto del criterio fondamentale per cui *"l'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento"*¹⁵.

In attuazione di tali principi, è stato emanato il D.M. 04/11/1994, n.757, con il quale, *"in relazione alla esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese ed associazioni"*, sono state sottratte al diritto di accesso le seguenti categorie di documenti, formati e stabilmente detenuti dal Ministero del Lavoro, in quanto contenenti:

- ❖ notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, per un periodo di 5 anni;
- ❖ richieste di intervento dell'(ex) Ispettorato del lavoro, per un periodo di 5 anni o comunque finché perdura il rapporto di lavoro oggetto di segnalazione;
- ❖ notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi, finché perdura il rapporto di lavoro, salvo il segreto istruttorio ex art.329 del codice di procedura penale;
- ❖ notizie riguardanti aziende pubbliche o private, quando dalla loro divulgazione possa derivare un effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza o provocare concretamente un'indebita concorrenza, finché sussiste l'azienda;
- ❖ relazioni ispettive presso gli enti previdenziali e assistenziali, per 5 anni, salvo il segreto istruttorio ex art.329 del codice di procedura penale;
- ❖ verbali di ispezione a società cooperative, per 5 anni, salvo il segreto istruttorio ex art.329 del codice di procedura penale;
- ❖ notizie riguardanti la situazione familiare, sanitaria, professionale, finanziaria, sindacale o di altra natura, dalla cui divulgazione possa derivare un effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza dei lavoratori o dei dipendenti dell'amministrazione, per tutta la vita dell'interessato. Queste, però, *"cessano di essere escluse dall'accesso"* qualora costituiscano titoli per l'avviamento al lavoro o la partecipazione a concorsi pubblici.

Si sottolinea che i periodi di riservatezza prescritti dal regolamento ministeriale, per ciascuna categoria di documenti sottratti al diritto d'accesso, non decorrono dalla data di formazione o di acquisizione dell'atto, ma dalla data del provvedimento conclusivo del procedimento di cui essi fanno parte¹⁶.

Le limitazioni previste dal regolamento ministeriale, tuttavia, devono "fare i conti" con la previsione dell'art.24, co.7, della L. n.241/90, a norma del quale *"deve comunque essere garantito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici"* e qualora si tratti di *"documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti*

¹⁴ Per il segreto di stato, L. n.801/77

¹⁵ Art.24, co.4, L. n.241/90. Il testo previgente dell'art.24, al co.6, prevedeva espressamente il potere di differimento nei casi in cui la conoscenza del documento potesse *"impedire o gravemente ostacolare"* l'azione della Pubblica Amministrazione.

¹⁶ Art.3, D.M. 04/11/1994, n.757.

in cui sia strettamente indispensabile". Qualora infine si tratti di atti "idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale", i c.d. dati "sensibilissimi", l'accesso è consentito soltanto per la tutela di interessi di rango costituzionale attinenti ai diritti della personalità ed ai diritti fondamentali inviolabili o comunque preminenti, come previsto dall'art.60 del D.Lgs. n.196/03¹⁷.

Come è facile immaginare, il contrasto fra le rigide prescrizioni regolamentari e la salvaguardia del diritto di difesa ha originato un notevole contenzioso giudiziario, che non di rado ha visto soccombente il Ministero del Lavoro, in merito a istanze di accesso ad atti riservati, presentate da aziende sanzionate dal personale ispettivo, al fine di predisporre adeguatamente le proprie difese. La questione maggiormente controversa riguarda l'ammissibilità dell'accesso alle dichiarazioni rese dai lavoratori dipendenti dell'azienda ispezionata. Gli altri atti dell'ispezione del lavoro, infatti, solitamente sono verbali già notificati al datore di lavoro o documenti di provenienza aziendale o comunque non riservati.

L'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori

L'accesso ai verbali delle dichiarazioni acquisite dal personale ispettivo, innanzitutto, è differito al termine degli accertamenti, per espressa disposizione del Codice disciplinare degli ispettori del lavoro¹⁸.

Difatti, l'art.12 del Codice impone al personale ispettivo di acquisire le dichiarazioni dei lavoratori senza ammettere la presenza del datore di lavoro o del suo consulente¹⁹ e di non rilasciarne copia né al lavoratore, né al soggetto ispezionato, fino alla conclusione degli accertamenti²⁰, allo scopo di non pregiudicare l'efficacia dell'attività ispettiva.

1) Il primo problema che si pone, dunque, è quello di individuare correttamente il momento conclusivo del procedimento ispettivo, fino al quale l'istanza di accesso agli atti viene ritenuta inammissibile. Se, come si ritiene, l'esigenza di difendersi dalle contestazioni va riconosciuta anche nella fase della predisposizione degli scritti difensivi, da presentare entro trenta giorni dalla data di notificazione del verbale, da quella stessa data devono ritenersi conclusi gli accertamenti. Sul punto sarebbe comunque opportuna una chiara presa di posizione da parte del Ministero.


2) In secondo luogo, si discute se le dichiarazioni dei lavoratori, rientrando nella categoria dei documenti acquisiti nel corso dell'ispezione, dai quali potrebbe derivare un'indebita pressione o discriminazione a carico dei lavoratori, siano sottratte al diritto d'accesso finché perdura il rapporto di lavoro, anche quando la richiesta sia motivata dalla necessità del datore di lavoro di difendersi dalle contestazioni mosse a suo carico dal personale ispettivo.

In proposito la giurisprudenza consolidata ritiene che *"l'interesse dei lavoratori alla riservatezza delle dichiarazioni rese, recede quando l'accesso sia necessario alla difesa del datore di lavoro, con conseguente disapplicazione della norma regolamentare in contrasto (C.Stato, sez.VI, 10/04/2003, n.1923).*

Tale principio, tuttavia, va temperato con diverse contrapposte valutazioni. Innanzitutto i lavoratori, le cui dichiarazioni sono oggetto di richiesta, vanno considerati controinteressati e, pertanto, devono essere informati dell'istanza e messi in condizione di esercitare le proprie prerogative (C.Stato, sez.VI, 03/05/2002, n.2366).

In secondo luogo, è opportuno che l'accesso sia limitato agli atti strettamente pertinenti, separando la documentazione contenente notizie eccedenti (Commissione per l'accesso agli atti amministrativi²¹, parere 10/12/2002, n.226/Q/VIII), **al punto che è stato ritenuto legittimo e doveroso coprire i dati e le generalità dei dichiaranti, prima di consentire l'accesso alle dichiarazioni (T.A.R. Veneto, 18/01/2006, n.301).**

In terzo luogo, restano evidentemente coperti dal segreto istruttorio, imposto dall'art.329 del codice di procedura penale, tutti gli atti di indagine trasmessi alla magistratura in relazione a una notizia di reato, fino a quando l'imputato non possa averne conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari (C.Stato, sez. VI, 03/05/2002, n.2366; T.A.R. Veneto, 26/04/2006, n.1130).

 **Da ultimo, la giurisprudenza più recente ha precisato che il diritto di accesso prevale sulle esigenze di riservatezza solo se effettivamente necessario alla difesa del datore di lavoro e pertanto "nessuna ragione può giustificare una deroga alla regola della riservatezza della**

¹⁷ Il testo originario dell'art.24 limitava il diritto di accesso ai documenti riservati alle sole esigenze di tutela di interessi giuridicamente "rilevanti" e alla sola visione degli atti, senza possibilità di estrarne copia.

¹⁸ Decreto della Direzione generale per l'attività ispettiva, 20/04/2006, prot. n.25/SEGR/3540.

¹⁹ Art.12, co.7 del Codice di comportamento.

²⁰ Art.12, co.11 del Codice di comportamento.

²¹ Art.27, L. n.241/90.

documentazione acquisita dagli ispettori del lavoro, quando il diritto di difesa delle società sottoposte ad ispezione risulta comunque garantito dall'obbligo di motivazione degli atti di contestazione e dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere" (C.Stato, sez.VI, 22/04/2008, n.1842).

Quest'ultima precisazione, pur non contraddicendo la regola della prevalenza del diritto di difesa su quello di riservatezza, sposta l'attenzione sulla verifica dell'effettiva attualità e concretezza dell'interesse che deve legittimare qualsiasi istanza di accesso agli atti, arrivando ad escludere la reale necessità del datore di lavoro di conoscere le "carte" in mano agli ispettori per potersi difendere, quando la motivazione degli atti di contestazione risulti, di per sé sola, già sufficientemente chiara e dettagliata per permettere all'interessato di articolare le proprie difese.

Ad esempio, se viene contestato l'impiego di un lavoratore "in nero" per un certo periodo di tempo e con un certo orario di lavoro, tale motivazione può essere ritenuta sufficiente per consentire al datore di lavoro di difendersi, negando la sussistenza del rapporto di lavoro o la sua qualificazione come lavoro subordinato o la sua quantificazione in termini di durata, orario di lavoro e retribuzione imponibile.

Addirittura, secondo la citata giurisprudenza, mancando un'effettiva necessità, l'istanza di accesso deve essere respinta anche con riguardo a dichiarazioni rese da lavoratori non più alle dipendenze del datore di lavoro richiedente, non essendo giustificata da un interesse effettivamente concreto ed attuale.

Difatti, "le disposizioni in materia di diritto di accesso mirano a coniugare la trasparenza...con interessi contrapposti, fra cui specificamente quelli dei soggetti che dall'esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza", ma anche "l'interesse pubblico all'acquisizione di ogni possibile informazione, che non potrebbe non essere compromesso dalla comprensibile reticenza dei lavoratori, cui non si accordasse tale tutela", anche oltre la durata del rapporto di lavoro, per evitare ripercussioni potenzialmente "rilevanti anche nell'ambito professionale di appartenenza, più largamente inteso" (C.Stato, sez.VI, 22/04/2008, n.1842).

Quest'ultimo orientamento, di fatto molto restrittivo, è stato appositamente segnalato agli uffici periferici da parte della Direzione generale per l'attività ispettiva, con nota prot. n.8346 del 20/06/2008. Com'è facile prevedere, però, esso dovrà superare il vaglio di un inasprito contenzioso giudiziario.

Il ricorso avverso il rigetto dell'istanza di accesso

Contro il diniego espresso o tacito ovvero il differimento dell'accesso agli atti è ammesso ricorso, entro trenta giorni, al Tribunale amministrativo regionale, che decide in camera di consiglio, **entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso**, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta.

Sussistendone i presupposti, il giudice amministrativo ordina l'esibizione dei documenti richiesti. La decisione del tribunale è impugnabile, entro trenta giorni dalla notifica, con ricorso al Consiglio di Stato, che decide con le medesime modalità e negli stessi termini.

Nei giudizi in materia di accesso agli atti, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore e l'Amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, in possesso della qualifica di dirigente, debitamente autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.

In alternativa, contro il diniego o il differimento opposto da una Amministrazione dello Stato, qual è la Direzione Provinciale del Lavoro, l'interessato può segnalare il fatto alla Commissione per l'accesso agli atti amministrativi di cui all'art.27 della L. n.241/90, che si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, decorsi i quali il ricorso si intende respinto.

Se la Commissione ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'Amministrazione, che ha trenta giorni per confermare il diniego, con un nuovo provvedimento motivato, decorsi i quali l'accesso deve essere consentito. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso.

Qualora infine il diniego o il differimento sia opposto da un'amministrazione regionale, provinciale o comunale, anziché alla Commissione, il fatto può essere segnalato al Difensore civico istituito dall'ente territoriale e, se questo non è stato istituito, al Difensore civico del livello territoriale immediatamente superiore.

Qualora l'interessato si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine per proporre il ricorso giurisdizionale decorre dalla data di ricevimento della risposta del Difensore civico o della Commissione.

Da ultimo si rammenta che, in determinate ipotesi, potrebbero sussistere anche i presupposti dell'azione civile di risarcimento del danno e della responsabilità penale per omissione di atti d'ufficio da parte del funzionario pubblico, che non provveda a compiere l'atto dovuto o a giustificare le ragioni del ritardo, entro trenta giorni dal ricevimento di apposita diffida in tal senso.

