

REPUBBLICA ITALIANA

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 2854 del 2013, proposto dalla società Sda Express Courier Spa, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Vallefucoco e Valerio Vallefucoco, con domicilio eletto presso il primo in Roma, viale Regina Margherita, 294;

contro

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Sgroi, Lelio Maritato, Carla D'Aloisio ed Emanuele De Rose e presso l'ufficio dei medesimi domiciliato in Roma, via della Frezza, 17; Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, sede di Lucca;

nei confronti di

Ditta Roma Service, Ditta Nonni Luca;

per la riforma della sentenza del t.a.r. Lazio – Roma, sezione III, n. 00168/2013, resa tra le parti, concernente diniego di accesso ai documenti per l'irrogazione di sanzione pecuniaria;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2013 il Cons. Gabriella De Michele e uditi per le parti gli avvocati Loria per delega dell'avv. Angelo Vallefucoco, Valerio Vallefucoco e Maritato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Attraverso l'atto di appello in esame (n. 2854/13, notificato il 4.4.2013) si contesta la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, sez. III, n. 168/13 del 9.1.2013, che non risulta notificata, con la quale veniva dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla società SDA Express Courier s.p.a. avverso il rigetto di un'istanza di accesso, finalizzata ad ottenere l'esibizione degli atti relativi al procedimento, concluso con verbale unico di accertamento n. 000237640 del 18.5.2012, redatto nei confronti della Società Cooperativa Roma Service s.r.l. per violazione degli obblighi contributivi e presupposto di una sanzione pecuniaria, posta a carico anche dell'odierna appellante come obbligata solidale.

Nella citata sentenza si rilevava come causa di inammissibilità l'omessa notifica del gravame ai lavoratori cui si riferivano gli omessi versamenti previdenziali, dovendo attribuirsi agli stessi la qualità di soggetti controinteressati, poichè titolari di un diritto alla riservatezza, inciso dall'istanza di accesso di cui trattasi.

In sede di appello la citata società SDA Express Courier sottolineava l'indirizzo giurisprudenziale, secondo cui le esigenze di difesa, sottostanti all'istanza di accesso, sarebbero state prevalenti rispetto alle esigenze di riservatezza di eventuali soggetti terzi; nella situazione in esame, inoltre, sarebbe stata rilevante solo la posizione della società coobbligata in solido, cui il ricorso era stato regolarmente notificato, con irrilevanza al riguardo delle posizioni dei dipendenti di quest'ultima (alla quale soltanto, in ipotesi, avrebbero potuto riferirsi eventuali esigenze, connesse a rischi di ritorsioni o comportamenti discriminatori nei confronti dei propri dipendenti).

Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene che le ragioni difensive dell'appellante non siano condivisibili.

Sembra opportuno premettere, infatti, che le disposizioni in materia di diritto di accesso mirano a coniugare la ratio dell'istituto, quale fattore di trasparenza e garanzia di imparzialità dell'Amministrazione – nei termini di cui all'art. 22 della citata legge n. 241/90 – con il bilanciamento da effettuare rispetto ad interessi contrapposti e fra questi – specificamente – quelli dei soggetti "individuati o facilmente individuabili" ...che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza" (art. 22 cit., comma 1, lettera c); il successivo articolo 24 della medesima legge, che disciplina i casi di esclusione dal diritto in questione, prevede al sesto comma casi di possibile sottrazione all'accesso in via regolamentare e fra questi – al punto d) – quelli relativi a "documenti che riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'Amministrazione dagli stessi soggetti a cui si riferiscono". In via attuativa, il D.M. 4.11.1994, n. 757 (regolamento concernente le categorie di documenti, formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto di accesso) inserisce fra tali categorie – all'art. 2, lettere b) e c) – "i documenti contenenti le richieste di intervento dell'Ispettorato del Lavoro", nonché "i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi".

In rapporto a tale quadro normativo, anche la giurisprudenza – benchè con indirizzo non univoco, ma comunque da rapportare di volta in volta alle specifiche vicende contenziose – ha più volte confermato la

sottrazione al diritto di accesso della documentazione, acquisita dagli ispettori del lavoro nell'ambito dell'attività di controllo loro affidata (cfr. Cons. St., sez. VI, 27.1.1999, n. 65, 19.11.1996, n. 1604, 22.4.2008, n. 1842 e 9.2.2009, n. 736).

E' vero d'altra parte che, in via generale, le necessità difensive – riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 della Costituzione – sono ritenute prioritarie rispetto alla riservatezza di soggetti terzi (cfr. in tal senso Cons. St., Ad Plen. 4.2.1997, n. 5) ed in tal senso il dettato normativo richiede che l'accesso sia garantito "comunque" a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti (art. 20, comma 7, L. n. 241/90 Cit.); la medesima norma tuttavia – come successivamente modificata tra il 2001 e il 2005 (art. 22 L. n. 45/01, art. 176, c. 1, D.Lgs. n. 196/03 e art. 16 L. n. 15/05) – specifica con molta chiarezza come non bastino esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi ed ammettendosi solo nei limiti in cui sia "strettamente indispensabile" la conoscenza di documenti, contenenti "dati sensibili e giudiziari".

Ferma restando, dunque, una possibilità di valutazione "caso per caso", che potrebbe talvolta consentire di ritenere prevalenti le esigenze difensive in questione (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 3798/08 del 29.7.2008, che ammette l'accesso al contenuto delle dichiarazioni di lavoratori agli ispettori del lavoro, ma "con modalità che escludano l'identificazione degli autori delle medesime"), non può però affermarsi in modo aprioristico una generalizzata recessività 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 o imprese sottoposte ad ispezione: il primo di tali interessi, infatti, non potrebbe non risultare compromesso dalla comprensibile reticenza di lavoratori, cui non si accordasse la tutela di cui si discute, mentre il secondo risulta comunque garantito dall'obbligo di motivazione per eventuali contestazioni, dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere, nonché dalla possibilità di ottenere accertamenti istruttori in sede giudiziaria.

Nel caso di specie, la questione del bilanciamento tra diritto di difesa e diritto alla riservatezza, che è questione di merito, non assorbe la questione processuale pregiudiziale, e cioè la mancata notificazione del ricorso di primo grado, prescritta dall'art. 116 comma 1 cpa, ai soggetti realmente controinteressati: i lavoratori.

Detto ricorso risulta infatti notificato, oltre che all'INPS, alla ditte Roma Service e Nonni Luca, da ritenere – in ordine alle esigenze difensive giustificatrici dell'accesso – titolari di una posizione non contrapposta, ma di cointeresse rispetto a quella della medesima appellante, che ha agito nella qualità di coobbligata in solido con i responsabili dell'omesso assolvimento degli oneri contributivi, nei confronti di lavoratori occupati presso le ditte subappaltatrici.

Detti lavoratori risultavano, in parte, nominativamente indicati (e dunque facilmente individuabili) nel testo del verbale ispettivo, che li segnalava come "lavoratori in nero occupati dalla Roma Service Soc. Coop.", con ulteriore segnalazione, nel medesimo verbale, della presenza di "altri lavoratori ascoltati, individuati tra collaboratori autonomi occasionali, soci e associati in partecipazione", che avrebbero rilasciato "dettagliate notizie in merito al rapporto di lavoro intercorso con la Cooperativa", rilevanti ai fini delle conseguenze sanzionatorie contestate.

Appare indubbio, in base a quanto sopra esposto, come i lavoratori – cui si riferivano le omissioni contributive contestate – venissero a trovarsi in posizione contrapposta, rispetto non solo alle società

datrici di lavoro, ma anche ad eventuali soggetti che, come l'attuale appellante, fossero chiamati a rispondere in solido con queste ultime delle sanzioni pecuniarie comminate.

La contestazione di dette sanzioni, in effetti, non avrebbe potuto non incidere sui diritti dei lavoratori interessati, le cui esigenze di riservatezza – da ritenere sussistenti, nei termini già in precedenza illustrati – entravano immediatamente in discussione in rapporto ad esigenze difensive, che non potevano non coinvolgere tutti i soggetti, a vario titolo obbligati, con conseguente omogeneità della posizione del coobbligato solidale rispetto a quella del datore di lavoro.

Correttamente pertanto, ad avviso del Collegio, il ricorso di primo grado è stato dichiarato inammissibile, per omessa notifica ad almeno un soggetto controinteressato.

Per le ragioni esposte, in conclusione, si ritiene che il ricorso debba essere respinto; quanto alle spese giudiziali, tuttavia, il Collegio stesso ne ritiene equa la compensazione, tenuto conto della non univocità dei precedenti giurisprudenziali nella materia controversa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, respinge l'appello specificato in epigrafe; compensa le spese giudiziali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere, Estensore

Claudio Boccia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/07/2013

IL SEGRETARIO

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