

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TORINO
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

MASTER DI II LIVELLO IN
DIRITTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
A. A. 2007 – 2008

PETRONELLA GIUSEPPE

***“L'ACCESSO AGLI ATTI DELL'ISPEZIONE IN MATERIA DI
LAVORO: IL DIRITTO ALLA RISERVATEZZA RESISTE DI
FRONTE AL DIRITTO DI DIFESA”***

Nota a Sent. Tar Piemonte, sezione II, 16 luglio 2008, n. 1628

RELATORE: CONS. TAR PIEMONTE DOTT. RICHARD GOSO

INDICE

SENTENZA TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE,
II SEZIONE, 16 LUGLIO 2008 N. 1628 **PAG. 3**

1 IL CASO DECISO E LE PROBLEMATICHE AFFRONTATE PAG. 7

**2 L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN TEMA DI DIRITTO ALLA RISERVATEZZA
E DIRITTO ALLA TRASPARENZA PAG. 7**

**3 GLI ORIENTAMENTI NON UNIVOCI ASSUNTI DAL GIUDICE
AMMINISTRATIVO SULL'ACCESSO AGLI ATTI D'ISPEZIONE IN MATERIA
DEL LAVORO PAG. 16**

**4 LA DECISIONE ESAMINATA, LA SENT. CONSIGLIO STATO, SEZ.VI, 22
APRILE 2008 N. 1842 E BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE PAG. 20**

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE, II SEZIONE, 16 LUGLIO 2008 N. 1628

Respinge ricorso n. 532/2008

Atto amministrativo – Diritto accesso – Del datore di lavoro – Nei confronti della documentazione acquisita dagli ispettori del lavoro nel corso dell’attività ispettiva – Difesa per eventuali procedimenti amministrativi e giudiziari – Non sussiste diritto accesso – Ragioni

Ai sensi dell’art. 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990 e dell’art. 2, lettere b) e c) del D.M. 4 novembre 1994, n. 757, è prevista che sia sottratta alla disciplina in tema di accesso agli atti amministrativi la documentazione acquisita dagli ispettori del lavoro nell’ambito dell’attività di controllo loro affidata, anche quando alcun procedimento a carico del soggetto ispezionato risulta avviato dagli organi ispettivi. Presupposto necessario per l’acquisizione documentale, infatti, è il concreto esercizio del diritto di difesa che si può esplicitare quando all’esito dell’ispezione è stato avviato un procedimento giudiziario o amministrativo a carico del soggetto sottoposto ad accertamenti (1).

(*omissis*) La Società Cooperativa Synesis, attiva nel settore dell’assistenza sociale, gestisce il presidio socio-assistenziale “Residenza Mary Zegna” in Trivero. In data 12 dicembre 2007, la Commissione di vigilanza sui presidi socio-assistenziali dell’Azienda Sanitaria Locale di Biella effettuava un sopralluogo presso la struttura di cui sopra. In tale occasione, i membri della Commissione avrebbero informato i destinatari degli accertamenti circa l’esistenza di una nota della Direzione provinciale del lavoro di Biella che sollecitava l’esecuzione delle verifiche di competenza della A.S.L. In effetti, come si evince dal rapporto informativo in atti, detta sollecitazione era stata proposta con nota del 11 settembre 2007, nella quale la Direzione provinciale del lavoro comunicava di aver ricevuto, nel corso di accertamenti svolti presso la sede della Cooperativa, segnalazioni relative a presunte violazioni assistenziali ai danni degli ospiti del citato presidio. Trattandosi di aspetti estranei alla propria competenza, l’ufficio periferico del Ministero del lavoro segnalava la circostanza alla competente A.S.L., per le iniziative di competenza. Con nota del 28 dicembre 2007, l’attuale ricorrente chiedeva alla Direzione provinciale del lavoro di Biella di acquisire copia

della segnalazione inviata alla A.S.L. L'istanza era respinta con nota del 11 gennaio 2008, motivata con l'esigenza di attendere la conclusione degli accertamenti ispettivi promossi dall'Ufficio. Synesis insisteva nell'istanza di accesso, con nota del 28 gennaio 2008, rimarcando che l'oggetto della richiesta non aveva attinenza con gli accertamenti in corso e ricevendo un nuovo, sostanziale diniego, espresso dall'Ufficio con nota del 4 febbraio 2008. Facevano seguito il rinnovo dell'istanza di accesso, operato da Synesis con nota del 18 febbraio 2008, e un nuovo, definitivo diniego espresso con nota della Direzione provinciale in data 21 febbraio 2008 e successivo provvedimento direttoriale del 7 marzo 2008. Quest'ultimo atto motiva il rigetto dell'istanza con riferimento al disposto dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto ministeriale 4 novembre 1994, n. 757, nonché alla presenza di soggetti controinteressati che si erano opposti all'accesso. Con ricorso giurisdizionale notificato in data 10-11 aprile 2008, Synesis chiede che, previo eventuale annullamento del suindicato atto di diniego, sia accertato il diritto di accesso alla nota della Direzione provinciale del lavoro di Biella contenente la segnalazione di presunte violazioni assistenziali ai danni degli ospiti del presidio socio-assistenziale "Residenza Mary Zegna" e che l'amministrazione intimata sia conseguentemente condannata a consentire l'estrazione di copia di tale documento. L'impugnazione giurisdizionale investe anche i precedenti dinieghi espressi dalla Direzione provinciale del lavoro e la disposizione regolamentare di cui si è fatta applicazione nella fattispecie. A sostegno del gravame, l'interessata deduce un motivo di ricorso così articolato: "Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 22 e 24 della legge n. 241/1990 e del d.m. n. 757/1994". Sostiene la ricorrente che l'interesse all'accesso è legato agli eventuali procedimenti amministrativi e giudiziari che, a seguito della segnalazione operata dalla Direzione provinciale del lavoro, potrebbero essere avviati a proprio carico. Essa afferma, inoltre, che il consolidato orientamento interpretativo della giurisprudenza amministrativa rileva come l'articolo 2 del d.m. n. 757/1994 si ponga in contrasto con la norma primaria di cui all'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e, in particolare, con la disposizione secondo cui il diritto di difesa prevale sulla riservatezza, con conseguente necessità di disapplicazione della disposizione regolamentare. La presentazione di motivata opposizione all'accesso da parte di soggetti controinteressati, precisa infine la ricorrente, non vale certo ad escludere automaticamente il diritto di accesso. Si è costituito in giudizio il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, opponendosi all'accoglimento del gravame. La ricorrente ha depositato una memoria difensiva. Chiamato all'udienza camerale del 28 maggio 2008, infine, il ricorso è stato ritenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso in trattazione ha ad oggetto, come più diffusamente esposto in premessa, l'accesso alla nota del 11 settembre 2007, con la quale la Direzione provinciale del lavoro di Biella segnalava alla locale A.S.L. presunte violazioni assistenziali commesse ai danni degli ospiti di un presidio socio-assistenziale gestito dalla ricorrente e, trattandosi di aspetti estranei alle proprie competenze, sollecitava l'Azienda destinataria ad assumere le iniziative del caso. La Direzione provinciale del lavoro, a seguito di fitta interlocuzione epistolare con l'interessata, ha definitivamente respinto l'istanza di accesso con provvedimento del 7 marzo 2008, motivato con riferimento al disposto

dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto ministeriale 4 novembre 1994, n. 757, nonché alla presenza di soggetti controinteressati che si erano opposti all'accesso. Posto che la presenza di controinteressati non costituisce chiaramente, di per sé, circostanza idonea a sorreggere il diniego di accesso, l'indagine giurisdizionale deve concentrarsi sulla disposizione regolamentare invocata dall'amministrazione. Si premette che l'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, rimette alle singole amministrazioni pubbliche l'individuazione delle categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità che sono sottratti all'accesso. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 4 novembre 1994, n. 757, è stato, quindi, approvato il regolamento concernente le categorie di documenti sottratti all'accesso ai sensi della citata disposizione legislativa. L'articolo 2, comma 1, lettera c), del regolamento, applicato nella fattispecie, sottrae all'accesso 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". La disposizione è sicuramente pertinente al caso in esame, poiché la segnalazione dell'ufficio periferico del Ministero del lavoro si fondava sulle notizie apprese durante gli accertamenti svolti dal personale ispettivo presso la sede della Società ricorrente. Ciò premesso, è da rilevare come la disposizione applicata sottenda le ben note problematiche relative al bilanciamento tra contrapposti interessi che sovente si profila in materia di accesso documentale: da un parte, l'esigenza di riservatezza dei soggetti (lavoratori o terzi) i quali, avendo reso dichiarazioni o fornito notizie agli ispettori del lavoro, potrebbero in ragione di ciò essere assoggettati a possibili azioni discriminatorie o indebite pressioni e, dall'altra parte, il diritto di difesa del soggetto che subisce gli accertamenti degli ispettori del lavoro, ovviamente nei limiti in cui l'acquisizione documentale sia necessaria per l'esplicazione di tale diritto soggettivo. La giurisprudenza amministrativa non ha assunto, con specifico riguardo all'applicazione dell'articolo 2 del d.m. n. 757/1994, posizioni univoche. Un primo orientamento, probabilmente maggioritario, rileva che la disposizione citata si pone in contrasto con l'articolo 24 della legge n. 241/1990, per il quale il diritto alla riservatezza recede di fronte al diritto di difesa, e pertanto deve essere disapplicata in virtù del principio secondo il quale, nel conflitto fra due norme diverse, occorre dare preminenza alla norma legislativa rispetto a quella regolamentare ogni volta che quest'ultima precluda l'esercizio di un diritto soggettivo (cfr. T.A.R., Sardegna, sez. II, 24 novembre 2006, n. 2451; T.A.R. Veneto, sez. I, 6 febbraio 2006, n. 301; Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2003, n. 1923; idem, 3 maggio 2002, n. 2366). Secondo una diversa impostazione giurisprudenziale (ribadita del tutto recentemente da Cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 2008, n. 1842), deve tenersi conto, invece, dell'interesse pubblico all'acquisizione di ogni possibile informazione a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro e tale interesse prevale rispetto al diritto di difesa delle società o imprese sottoposte a ispezione: il primo, infatti, non potrebbe non essere compromesso dalla comprensibile reticenza dei lavoratori cui non si accordasse la tutela di cui si discute, mentre il secondo risulta comunque garantito dall'obbligo di motivazione per eventuali contestazioni e dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere. Per definire la controversia all'esame, peraltro, il Collegio non ha necessità di prendere esplicita posizione sul punto, dal momento che anche le pronunce giurisprudenziali le quali affermano la necessità di disapplicare l'articolo 2 del d.m. n. 757/1994 presuppongono che la contestata acquisizione documentale sia necessaria per la

concreta esplicazione del diritto di difesa della società o impresa sottoposta agli accertamenti degli ispettori del lavoro. Tale presupposto si verifica quando, all'esito dell'ispezione, sia stato avviato un procedimento giudiziario o amministrativo a carico del soggetto ispezionato ovvero quando apposito procedimento è stato avviato dal soggetto ispezionato a tutela dei propri interessi. Perché possa essere superato il limite posto dalla disposizione regolamentare citata, in altre parole, non è sufficiente ipotizzare che le risultanze degli accertamenti compiuti dagli ispettori del lavoro possano costituire la base per iniziative giurisdizionali o amministrative a carico dell'ispezionato, ma è necessario sia stato concretamente avviato il relativo procedimento, cosicché la disponibilità della documentazione cui si riferisce l'istanza di accesso sia effettivamente funzionale all'esercizio attuale del diritto di difesa. Nel caso in esame, invece, non risulta avviato alcun procedimento a carico del soggetto ispezionato, ma la ricorrente paventa solo il timore che tale circostanza si verifichi. L'istanza di accesso documentale, pertanto, può risultare sostanzialmente finalizzata ad operare un controllo dell'operato degli ispettori del lavoro – e, in tal senso, è sicuramente indegna di tutela giuridica – ovvero può essere funzionale ad apprestare una linea difensiva rispetto a procedimenti sanzionatori futuri ed eventuali. Quest'ultima esigenza, pur meritevole di considerazione, recede però di fronte al diritto alla riservatezza dei lavoratori (o degli eventuali soggetti terzi) che abbiano reso le dichiarazioni o fornito le informazioni recepite nella segnalazione che gli ispettori del lavoro hanno inviato alla A.S.L., stante anche l'esigenza di evitare che tali soggetti possano subire misure di ritorsione da parte della società. Né vale rilevare che l'istanza di accesso non riguarda direttamente le dichiarazioni dei lavoratori, ma la comunicazione della Direzione provinciale del lavoro, essendo del tutto verosimile che tale comunicazione contenga i nominativi di lavoratori che hanno reso dichiarazioni potenzialmente pregiudizievoli per il datore di lavoro. Non vi è motivo, infine, per dubitare dell'attendibilità di quanto dichiarato dall'amministrazione nel rapporto informativo, ove si riferisce dell'impossibilità, trattandosi di atti manoscritti, di tutelare adeguatamente la posizione dei soggetti coinvolti, mediante gli usuali accorgimenti (come l'occultamento o la schermatura dei dati) atti a celarne l'identità. In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto. Si ravvisano, comunque, giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite fra le parti costituite. (*omissis*).

(1) “L’ACCESSO AGLI ATTI DELL’ISPEZIONE IN MATERIA DI LAVORO: IL DIRITTO ALLA RISERVATEZZA RESISTE DI FRONTE AL DIRITTO DI DIFESA”

1. IL CASO DECISO E LE PROBLEMATICHE AFFRONTATE

Si ripresenta all’attenzione del collegio giudicante la questione, di estrema attualità, del bilanciamento di interessi tra diritto di difesa del datore di lavoro ispezionato e diritto alla riservatezza dei lavoratori che abbiano reso dichiarazioni spontanee nel corso delle indagini d’accertamento dell’autorità di vigilanza del lavoro.

A ben vedere, tuttavia, tale problema, sebbene sollevato dalle parti, rimane non determinante al fine della definizione della decisione che respinge le richieste attoree. L’organo giudicante, infatti, pur richiamando gli orientamenti non univoci sulla materia espressi dalla giurisprudenza amministrativa, risolve in modo particolare il caso di specie. Le ragioni del ricorrente non si fondano sull’esigenza di acquisire dichiarazioni e documenti al fine di approntare la migliore difesa nell’ambito di un procedimento amministrativo e giudiziario incardinato dall’amministrazione o dall’autorità giudiziaria, ma solo sul timore che vengano intraprese eventuali azioni. Dunque nel caso in esame, non essendo ancora avviato alcun procedimento a carico del soggetto ispezionato, l’istanza di accesso viene giudicata non meritevole di considerazione.

L’inedita soluzione seguita dal collegio offre necessariamente la possibilità di enucleare i principali orientamenti del giudice amministrativo ed affrontare le principali questioni introdotte dalla dottrina sull’argomento.

Come si vedrà il consolidato orientamento giurisprudenziale sembra cedere il passo recentemente ad un differente inquadramento della questione che ha condotto il Supremo Collegio Amministrativo ha sviluppare un inedito *revirement*.

2. L’EVOLUZIONE NORMATIVA IN TEMA DI DIRITTO ALLA RISERVATEZZA E DIRITTO ALLA TRASPARENZA

Prima di affrontare in modo diretto le questioni accennate in premessa occorre delineare una sintetica analisi delle diverse fonti concernenti l’evoluzione legislativa e regolamentare relativa a tali diritti¹. L’intreccio tra i due opposti interessi giuridici, come si vedrà, è notevole. E’

¹ Per una più specifica e recente disamina delle fonti relative al rapporto tra riservatezza e trasparenza si veda N. SAITTA, *Le mezze – novità giurisprudenziali e normative in materia di accesso*, in Lexitalia.it 7-

opportuno quindi procedere con ordine partendo con il primo. Il diritto alla riservatezza è stato teorizzato negli Stati Uniti d'America come diritto ad essere lasciati soli (*to be alone*). Tale principio fu affermato per la prima volta dalla Corte Suprema nel caso giudiziario *Warren-Brandeis* che risale al 1890. In realtà il concetto di *privacy* era limitato al solo domicilio dell'interessato e quindi non applicato alle libertà del singolo nell'ambito del contesto sociale. La nostra Carta Costituzionale prevede invece all'art. 2 la tutela dei diritti inviolabili della persona sia come individuo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Ancora oggi non esistendo nel nostro ordinamento giuridico una fondamento diretto o espresso, si fa riferimento implicitamente al dettato costituzionale sopra richiamato. Proprio con riferimento alla riservatezza come strumento per l'esercizio della libertà sono stati sanciti alcuni importanti principi in ambito comunitario e, per il caso in esame, nell'ambito della legislazione del lavoro. L'art. 8 della Carta di Nizza oggi integrato nell'art. 68 del Trattato costituzionale europeo prevede, infatti, che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. L'art. 8 della legge n. 300 del 1970 prevede, introducendo un principio ancora oggi attuale, che è fatto divieto al datore di lavoro, ai fini dell'assunzione, come nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore, nonché sui fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore stesso. I principi costituzionali sopra richiamati hanno orientato in modo determinante la giurisprudenza amministrativa sulla materia oggetto d'esame. Nonostante, infatti, le sempre più avvertite esigenze di trasparenza ed efficienza amministrativa sviluppatasi a partire dagli anni '90 con l'approvazione della legge 7 maggio 1990 n. 241, la mancanza di una specifica normativa in tema di *privacy* in Italia, registrò una prima opzione del g.a. a favore della riservatezza, in quanto ritenuto diritto di rango costituzionale superiore, sul diritto di accesso². Il diritto della riservatezza era considerato

8/2008; R. GAROFOLI, *Tracce amministrativo*, Roma, 2008, pag. 169-189; M. TIBERII, *Il ruolo dell'accesso nell'evoluzione dell'ordinamento*, in www.giustamm.it articoli e note n.7/2008; P.A. DE SANTIS, *Se l'accesso abbia natura di interesse legittimo ovvero di diritto soggettivo*, in *Studium Iuris*, 2007, 6, pag. 727-728; G. VIRGA, *L'araba fenice della natura giuridica del diritto di accesso*, in *Lexitalia.it* 5/2006; M. LIPARI, *L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza*, in www.giustizia-amministrativa.it/webcds/studi_e_contributi.htm.

² Questo primo orientamento, benché successivamente smentito, ha avuto riscontro in diverse pronunce che sancirono la prevalenza della riservatezza delle dichiarazioni dei lavoratori sul diritto di accesso e di difesa del datore di lavoro interessato puntando su un'interpretazione estensiva del concetto di riservatezza. Cfr. tra le altre Cons. di Stato, Sez. VI, 10 marzo 1999, n. 279, in *Foro Amm.*, 1999, 758; Cons. di Stato, Sez. VI, 27 gennaio 1999, n. 65; Tar Abruzzo, Pescara, 23 febbraio 2001, n. 198; Tar

preminente in quanto espressione dei diritti della personalità costituzionali. In questa prima fase però i giudici amministrativi non si sono preoccupati di fissare canoni generali in ordine alla prevalenza della riservatezza sull'accesso, bensì hanno proceduto alla risoluzione dei casi concreti in considerazione di ragioni di opportunità.

Solo con la legge 31 dicembre 1996 n. 675, infatti, il diritto alla riservatezza è espressamente introdotto nel nostro ordinamento, quale diritto inviolabile personale alla tutela della sfera privata. In attuazione della direttiva 95/46/CE (Tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati) il legislatore italiano introduce una disciplina organica della riservatezza, graduando la tutela dei dati personali in base alla loro rilevanza per la persona (dati personali sensibili e non sensibili). La legge non contempla ancora una specifica definizione di riservatezza. La successiva evoluzione interpretativa si è divisa in ordine alla ricostruzione della relazione esistente fra la novella legislativa sulla *privacy* e la legge n. 241 del 1990 (in particolare gli art. 22 e 24 prima della riforma della legge n. 15 del 11 febbraio 2005). Per un primo orientamento, facendo riferimento all'art. 43 della legge n. 675 del 1996 che faceva salve "le vigenti disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi", risulta prevalente l'accesso difensivo sulla *privacy*³. Per un secondo orientamento l'ostensibilità degli atti doveva limitarsi ai soli dati personali non sensibili, mentre erano da respingersi le istanze ostensive aventi ad oggetto atti contenenti dati sensibili (teoria del "doppio binario"). In questo senso una parte della giurisprudenza amministrativa ricorre all'utilizzo di soluzioni di compromesso per risolvere il conflitto tra riservatezza ed accesso, consentendo l'ostensibilità dell'atto solo con la mascheratura o schermatura dei nominativi dei dichiaranti⁴. Sul punto in questione vi è stato pure l'intervento

Lazio Roma, Sez. III; 30 marzo 1999, n. 810; Cons. di Stato, Sez. VI, 4 luglio 1997, n. 1066; Cons. di Stato, Sez. VI, 19 novembre 1996, n. 1604, in *Giur.it.*, 1997, III, 1, 249. Alcune di queste pronunce peraltro avevano anche dichiarato inammissibile il ricorso per mancata notifica ai controinteressati.

³ Si ricordi anche, pertinente per la materia trattata, l'art. 27 della legge 31 dicembre 1996 n. 675 che prevede che "la comunicazione e la diffusione di dati personali dei soggetti pubblici a privati o ad enti pubblici economici sono ammesse solo se previste da norme di legge o di regolamento o risultino comunque necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali"

⁴ A tale principio della "schermatura" dei dati si rifanno anche alcune recenti pronunce che hanno consentito l'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori comprensivo dell'estrazione di copia Cfr *ex multis* Consiglio Stato, sez. VI, 20 aprile 2006, n.2223; Tar Veneto, sez. I, 6 febbraio 2006, n. 301; Tar Sardegna, sez. II, 24 novembre 2006, n. 2451.

dell'Adunanza plenaria n. 5 del 4 febbraio 1997⁵, che effettuando il consueto bilanciamento tra legge n. 241 del 1990 e legge n. 675 del 1996, affermava l'importante principio, poi ripreso in successive pronunce in materia di accesso ai verbali e documenti ispettivi del lavoro, per cui il diritto di accesso doveva ritenersi prevalente sulla riservatezza ogni qualvolta fosse necessario per la cura o per la difesa di interessi giuridici, nei limiti in cui si rilevasse essenziale alla difesa di quell'interesse. Sulla questione dell'accessibilità ai dati sensibili interviene anche il d.lgs. n. 135 del 11 maggio 1999 (in particolare si richiama l'art. 16) allo scopo di individuare le importanti finalità di interesse pubblico che consentono alla p.a. il trattamento e la comunicazione degli stessi dati. Si propone pertanto un trattamento differenziato dei dati. Da una parte quelli effettuati in conformità alle leggi e ai regolamenti per l'applicazione della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi, che determinano l'accesso e quindi l'applicabilità della legge n. 241 del 1990 agli atti contenenti dati sensibili⁶ e ordinari⁷. Dall'altra parte si distingue l'ipotesi che l'istanza ostensiva riguardi dati sensibili, idonei a rilevare lo stato di salute o la vita sessuale (c.d. dati sensibilissimi). In questo caso la legge prevede che il relativo trattamento sia consentito solo se funzionale alla difesa di un diritto di rango almeno pari a quello dell'interessato. Il richiamo alle definizioni contenute nella legge sulla *privacy* non deve apparire fuorviante nella trattazione della materia. Questo consentirà invece di offrire un panorama generale per poter comprendere meglio l'importanza del dibattito in ambito giuslavoristico⁸ e la presunta pertinenza del richiamo alla riservatezza in opposizione al diritto

⁵ Il supremo consesso amministrativo affronta la questione a partire dal caso di un lavoratore, coadiutore sanitario del Ser.T. dell'azienda sanitaria n. 12 delle Marche che richiedeva l'accesso ai fini difensivi di tutte le lettere, note o segnalazioni pervenute al servizio sanità della regione, concernenti la sua persona quale responsabile e menzionate in due note della regione alla Usl di sua appartenenza.

⁶ Il d.lgs. 196 del 30 giugno 2003 definisce all'art.4 il dato personale come "*qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente o associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*"; il dato sensibile invece è descritto come "*dato personale idoneo a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*".

⁷ Vedi anche il D.M. 3 agosto 2007 n. 168 contenente il Regolamento recante identificazione dei dati sensibili e giudiziari trattati e delle relative operazioni effettuate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in attuazione degli artt. 20 e 21 del decreto lg.vo 30/06/2003, n. 196 pubblicato su G.U. n. 240 del 15/10/2007

⁸ Anche se solo con riferimento ai pubblici dipendenti recentemente il Garante per la protezione dei dati personali, in qualità di autorità indipendente, ha impartito precise istruzioni per la tutela dei dati sensibili

di accesso agli atti del procedimento ispettivo. Da ultimo sulla materia attinente la riservatezza è intervenuto il Codice in materia dei dati personali introdotto con il d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003 in attuazione della direttiva n. 2002/58/CE. Quest'ultimo intervento legislativo lascia invariato il precedente quadro normativo. In particolare l'art. 59 rinvia alla disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990 per i dati personali sensibili e non sensibili. L'art. 60 conferma il trattamento dei dati sensibilissimi (attinenti salute e identità sessuale). L'accesso prevale pertanto sulla riservatezza solo se, all'esito di un giudizio di comparazione fra beni da tutelare, l'accesso ai documenti risulti finalizzato alla tutela di beni di rango almeno pari a quello dell'interessato. Questo è certamente un decisivo tentativo di sintesi delle opposte esigenze in un quadro unitario che apre idealmente, come si vedrà, la strada all'intervento del legislatore con la legge 11 febbraio 2005 n. 15. In conclusione il Codice sulla *privacy* raccoglie i precedenti provvedimenti legislativi rappresentando il logico completamento di quanto elaborato in passato⁹.

Si avverte come tutto l'impianto legislativo sopra descritto punti l'attenzione in modo preponderante sui valori emergenti di riservatezza e trasparenza.

Con riferimento a quest'ultimo principio occorre per completezza tracciare una breve quadro di sintesi con riferimento soprattutto alle fonti regolamentari sull'accesso ai verbali ispettivi.

Sostenere che l'azione amministrativa sia un sistema basato sui criteri di pubblicità e trasparenza, espressione a loro volta dei principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione rinvenibili nella Carta costituzionale, appare oggi del tutto pacifico per

e sensibilissimi dei lavoratori. Segno questo che il dibattito sulle forme di intrusione nella vita privata della persona si amplia notevolmente, in relazione ad una accresciuta capacità della p.a., così come dei soggetti privati, di elaborare enormi masse di informazioni. Cfr Deliberazione n. 23 del 14 giugno 2007 art. 7, 8 e 9 *Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico*, in G.U. 13 luglio 2007 n. 161.

⁹ Cfr per approfondimenti sul complesso normativo, M. CLARICH, *Trasparenza e diritti della personalità nell'attività amministrativa* intervento reso nel Convegno su *Trasparenza e protezione dei dati personali nell'azione amministrativa*, Roma, Palazzo Spada, 11 febbraio 2004, in giustiziamministrativa.it – studi e contributi; G.P. CIRILLO, *Diritto all'accesso e diritto alla riservatezza: un difficile equilibrio mobile*, intervento svolto al Forum PA l'11 maggio 2004 nell'ambito di un Seminario organizzato dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sul tema *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi tra presente e futuro*, in giustiziamministrativa.it – studi e contributi.

l'assetto attuale dell'ordinamento giuridico attinente l'attività della pubblica amministrazione. In realtà il sistema giuridico è stato sempre basato sul principio opposto della segretezza degli atti (art. 15 d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3). Il superamento del principio del segreto d'ufficio è avvenuto con l'introduzione della legge 7 agosto 1990 n. 241. L'ostensibilità degli atti si prefigge lo scopo di assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e la controllabilità dell'attività dei pubblici poteri da parte dei soggetti che ne sono destinatari. Oggi l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa volto a favorire la partecipazione e ad assicurare l'imparzialità e la trasparenza (art. 22 comma 2 legge 7 agosto 1990 n. 241)¹⁰. Nello stesso articolo si specifica che l'accesso attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Un principio, successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione e all'approvazione della legge 11 febbraio 2005 n. 15, non solo attinente l'attività amministrativa, ma anche i diritti costituzionali¹¹. In particolare i principi contenuti negli art. 22 comma 1 lett. A) e 25 comma 1 della legge 241 del 1990, dopo le modifiche legislative già citate, contemplano il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi. C'è pertanto un legame inscindibile tra i due aspetti in cui si sostanzia l'accesso?

Il diritto in questione sembrerebbe non essere limitato alla sola visione, dovendosi assicurare anche l'estrazione di copia senza deroghe ed eccezioni di sorta¹².

¹⁰ Per un recente approfondimento sul diritto di accesso e le problematiche cfr R.GAROFOLI G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2008, 523 e ss.

¹¹ Per un primo commento dopo le modifiche legislative orientate ai nuovi principi costituzionali contenuti nel riformato art 117 della Costituzione vedi T. NICOLAZZI, *L'accesso ai documenti amministrativi dopo la L. 11 febbraio 2005 n. 15*, in *Studium Iuris* n. 7/8, Padova, 2005. Naturalmente l'interesse posto a fondamento dell'istanza di accesso deve essere diretto, concreto e attuale. Deve cioè essere collegabile con la documentazione richiesta in visione e non riferirsi alla conoscenza del contenuto di atti formati *aliunde*. Vedi sul punto Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 maggio 2002, n. 2831.

¹² Come meglio si vedrà la giurisprudenza amministrativa prevalente successiva alla legge di riforma n. 15 del 2005 condivide questo orientamento. Si ritiene che l'accesso non possa essere incorporato dall'estrazione di copia dell'atto, del resto la sola visione non tutelerebbe *“la riservatezza dei terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; e neppure la difesa del richiedente, che in mancanza della copia del documento non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico”* Vedi sul punto tra le molte recenti pronunce che consentono l'accesso ai verbali e documenti degli Ispettori dell'Inps le sentenze Tar Puglia, Lecce, sez. II, 27 luglio 2007, n. 3016 e Tar Lazio, Roma, Sez. III, 30 marzo 2006, n. 2212.

Data la definizione del diritto di accesso occorre soffermarsi brevemente sulla questione giuridica attinente la sua natura. La questione è stata oggetto di una lunga *querelle* risolta dal giudice amministrativo in modo pragmatico. Sul punto L'Adunanza plenaria n. 6 del 18 aprile 2006 attribuisce infatti al diritto una qualificazione neutra. L'accesso non viene considerato posizione soggettiva autonoma fine a se stessa, ma potere procedimentale da esercitare in funzione strumentale. Il massimo consesso amministrativo non si sofferma sulla qualifica da attribuire all'accesso (diritto soggettivo o interesse legittimo), ma si sofferma sul tipo di tutela ad esso affidato. Il diritto di accesso così configurato risulta essere un interesse giuridico di tipo strumentale o procedimentale per poter meglio rappresentare all'amministrazione pubblica le proprie esigenze ed ottenere così una tutela processuale migliore dei propri interessi giuridicamente rilevanti, sia che si tratti di diritti soggettivi che di interessi legittimi. Questo approccio alla materia non può che rafforzare il rapporto di antinomia esistente tra segretezza ed ostensibilità degli atti amministrativi. In passato l'attività amministrativa era informata alla regola generale del segreto, mentre l'ostensibilità, che rappresentava l'eccezione, era consentita esclusivamente nei casi tassativi indicati dalla legge. Ora invece questo rapporto è ribaltato completamente con la legge n. 241 del 1990. La segretezza degli atti non dipende più dalla loro riferibilità ad un particolare soggetto qualificato da particolari garanzie, ma piuttosto dalla tipologia di interessi che sono coinvolti e dalle finalità perseguite. L'ostensibilità degli atti diviene regola generale, derogabile solo nei casi individuati dalla legge (art. 24 comma 1, 2 e 6) al fine di tutelare interessi considerati di valore preminente.

Un ruolo determinante poi è stato attribuito al potere regolamentare che ha disciplinato i casi di esclusione, fissando implicitamente anche i limiti all'esercizio del diritto d'accesso. Considerato che nel procedimento amministrativo dovrebbero trovare una sintesi tutti gli interessi pubblici coinvolti il quadro complessivo si presenta perciò oggi molto frammentato. Abbiamo così configurati dei casi di esclusione tassativa previsti dall'art. 24 comma 1 legge n. 241 del 1990 (si pensi ai documenti coperti da segreto di Stato) e casi in cui il legislatore lascia all'autorità governativa (art. 24 comma 6) o alle singole pubbliche amministrazioni (art. 24 comma 2)¹³ la possibilità di prevedere ulteriori ipotesi di sottrazione all'accesso. Il regolamento di delegificazione intervenuto sul punto (art. 8 d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352)¹⁴ non ha indicato

¹³ In riferimento all'art. 24 comma quarto della legge 7 agosto 1990 n. 241(ora divenuto comma due dello stesso articolo, a seguito della novella n. 15 del 2005 art. 16) è stato introdotto il D.M. 4 novembre 1994 n. 757 recante la disciplina dei documenti formati o detenuti dal Ministero del lavoro e sottratti all'accesso.

¹⁴ Tale regolamento per la disciplina della modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, è stato emanato

analiticamente le categorie documentali o i singoli documenti da sottrarre all'accesso, quanto piuttosto ha demandato tale incombenza a ciascuna pubblica amministrazione in ragione della rispettiva sfera di competenza e nel rispetto dei criteri fissati. Tra questi, per il caso trattato, è stato precisato l'esclusione del diritto di accesso *“quando i documenti riguardano la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono. Deve comunque essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici”*. Probabilmente l'autorità governativa ha ritenuto che debbano essere le diverse amministrazioni, in virtù dell'interesse pubblico che è loro scopo perseguire, i soggetti più indicati ad individuare i documenti o le categorie di documenti, per i quali l'accesso risulta escluso. Il successivo d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 ha regolamentato le modalità d'accesso ai documenti amministrativi perdendo l'occasione però di ricomporre le discipline settoriali e disponendo altresì l'abrogazione del precedente d.P.R. n. 352 del 1992. L'unica disposizione di quest'ultimo d.P.R. a conservare vigenza è l'art. 8, relativo ai casi di esclusione del diritto di accesso. Tuttavia l'abrogazione dello stesso è fissata dal d.P.R. n. 184 del 2006 al momento della futura entrata in vigore del regolamento, previsto dal già ricordato art. 24 comma 6 legge n. 241 del 1990. E' auspicabile che ciò comporterà, finalmente, la riscrittura delle categorie di atti sottratti all'accesso da parte del Governo. Per quanto riguarda la materia attinente l'accesso agli atti d'ispezione in materia di lavoro la disposizione regolamentare in vigore è rappresentata dal già citato decreto ministeriale 4 novembre 1994 n. 757, che come si vedrà è stato oggetto di diverse pronunce anche se non del tutto univoche da parte del Giudice amministrativo. In considerazione del predetto regolamento, per quanto riguarda la materia esaminata, sono sottratte al diritto di accesso, in sede ispettiva, al fine di salvaguardare la vita privata e la riservatezza delle persone fisiche e giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni, le seguenti categorie di atti indicati nell'art. 2: documenti contenenti le richieste di intervento (denunce) presentate al Servizio Ispezione Lavoro presso le Direzioni Prov.li del Lavoro, per la durata di anni cinque o finché perduri il rapporto di lavoro nell'ipotesi che la richiesta abbia ad oggetto un rapporto di lavoro o provenga da un lavoratore (lett. B); relazioni ispettive presso gli enti previdenziali ed assistenziali, per la durata di anni cinque, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale (lett. E); documenti

in attuazione dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (ante riforma legge n. 15 del 2005).

contenenti notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva, quando dalla loro divulgazione possano derivarne azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi, finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale (lett. C) e documenti riguardanti il lavoratore e contenenti notizie sulla sua situazione familiare, sanitaria, finanziaria, sindacale o di altra natura, sempre che dalla loro effettiva conoscenza possa derivare pregiudizio al diritto alla riservatezza, finché è in vita il titolare di tale diritto (lett. G)¹⁵.

La richiesta di accesso agli atti del procedimento, inoltre, può essere differita al momento di ultimazione e definizione degli atti di ispezione, nel caso in cui gli atti siano stati acquisiti o prodotti nel corso di accertamenti ispettivi non ancora conclusi. Ciò appare conforme anche con quanto previsto all'art. 24 comma 4 della legge n. 241 del 1990.

Certamente una delle disposizioni più interessanti tra quelle introdotte dalla legge 11 febbraio n. 15 del 2005 è il nuovo comma settimo dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990. Quest'ultimo permette, almeno parzialmente, di risolvere alcune ipotesi di conflitto del diritto d'accesso con il bene riservatezza.

La norma contiene una importante disposizione di chiusura, nella quale si afferma che " *deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*".

Tale clausola di salvaguardia trova applicazione in tutte le ipotesi di eventuale sottrazione all'accesso individuate nelle altre lettere del comma 6 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 e non solo nella fattispecie della riservatezza.

La riforma così operata parrebbe sgretolare definitivamente il sistema integrato legge – regolamento, in materia di atti d'ispezione del lavoro, aprendo le porte alle istanze di accesso. La riservatezza soggiace al diritto di accesso qualora il documento sia indispensabile per tutelare gli interessi giuridici del richiedente l'accesso.

Sul punto invece si rileva come il giudice amministrativo abbia operato scelte differenti, operando una ponderazione comparativa tra il diritto di riservatezza dei dati ipersensibili¹⁶ e l'interesse sotteso alla domanda di accesso. Il bilanciamento degli opposti interessi deve

¹⁵ Simili disposizioni per perseguire lo scopo protettivo dei lavoratori e " *prevenire pressioni, discriminazioni o ritorsioni*" sono contenute anche nella Determinazione del Commissario straordinario Inps n. 1951 del 16 febbraio 1994, all. A punto II/12

¹⁶ Sull'argomento già svolto vedi nella prima parte la nota n. 8 a pag. 10

avvenire non in astratto, ma in concreto. Il giudizio di confronto tra i beni da tutelare deve aver riguardo non solo al rango astrattamente attribuito alle posizioni soggettive, ma anche alle peculiarità del caso concreto.

3. GLI ORIENTAMENTI NON UNIVOCI ASSUNTI DAL GIUDICE AMMINISTRATIVO SULL'ACCESSO AGLI ATTI D'ISPEZIONE IN MATERIA DEL LAVORO

Per analizzare nel modo migliore il caso affrontato nella pronuncia annotata occorre con ordine esaminare i precedenti giurisprudenziali in considerazione dei principi e delle fonti normative descritti al punto 2. Il ricorso al giudice amministrativo contro gli atti ispettivi in materia di lavoro è stato originato in gran parte dalla domanda del datore di lavoro avente ad oggetto la conoscenza del contenuto delle richieste d'intervento o delle dichiarazioni rilasciate dai propri dipendenti nel corso dell'attività di indagine ispettiva svolta. Questa è stata motivata quasi sempre per fini defensionali. Un primo orientamento, ormai risalente, ritiene prevalente la riservatezza delle dichiarazioni rese dai dipendenti rispetto al diritto di accesso¹⁷. La possibilità di acquisire ogni possibile informazione, a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro, è considerata preminente rispetto al diritto di difesa delle imprese ispezionate. I lavoratori, essendo parte debole del rapporto di subordinazione instaurato, difficilmente sarebbero liberi di rilasciare dichiarazioni all'autorità di vigilanza e pregiudicherebbero in questo modo l'interesse pubblico al controllo dei soggetti ispezionati. L'autorità di vigilanza avrebbe i poteri previsti dalle disposizioni di legge ed "*implicitamente*" anche quelli strumentali per esercitare le proprie attribuzioni¹⁸. Negare l'accesso, secondo queste pronunce, significa precludere eventuali azioni di tipo discriminatorio e vessatorio, che potrebbero ricevere i lavoratori attraverso indebite pressioni. Tutte le decisioni in materia riconoscono implicitamente che il d.m. 757 del 1994 non contrasterebbe con le norme di rango superiore.

Inoltre anche la giurisprudenza di legittimità, propria del giudice ordinario (civile), da tempo, ritiene prevalente la legge 24 novembre 1981 n. 689, quale *lex specialis* in materia di procedimento riguardante gli illeciti amministrativi, sulla legge generale in materia di procedimento amministrativo.

¹⁷ Cfr nota n. 2 a pag. 8 per le pronunce relative a questo orientamento

¹⁸ Per un approfondimento sulla teoria dei poteri impliciti in ambito ispettivo, anche se in tema di accertamenti fiscali, vedi G.TULUMELLO *Potere ispettivo e giudice amministrativo*, relazione pronunciata al convegno *Le garanzie costituzionali nei procedimenti ispettivi degli organi pubblici*, svoltosi a Palermo il 2 ottobre 2004, in www.rivista.ssef.it

In breve ne discende l'inapplicabilità delle disposizioni generali in tema di partecipazione degli interessati al procedimento sanzionatorio, termini di conclusione, e, in parte, diritto di accesso agli atti del procedimento¹⁹. La legge 24 novembre 1981 n. 689, in quanto legge di depenalizzazione, anche se anteriore alla legge n. 241 del 1990, è stata ritenuta perciò disciplina speciale rispetto a quest'ultima. L'art 13, comma 1, della L. 689/1981, prevede che gli organi addetti all'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa di tipo pecuniario, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, possono, assumere, tra l'altro, informazioni, e quindi acquisire specifiche dichiarazioni, generalmente in forma spontanea²⁰. Per l'istruttoria amministrativa in ambito del lavoro, nonostante la legge 241 del 1990, sarebbe valido ancora il principio inquisitorio. In forza del quale il responsabile del procedimento è libero di individuare gli elementi di fatto e discrezionalmente scegliere se approfondire le indagini o adottare i provvedimenti sanzionatori. In ogni caso l'accertamento dovrà concludersi con un provvedimento espresso²¹. Secondo un altro filone giurisprudenziale²² invece vengono considerati accessibili i verbali ed i documenti acquisiti durante l'ispezione del lavoro, ma a condizione che non si tratti di attività inerenti accertamenti di polizia giudiziaria. Gli Ispettori del lavoro, nei limiti del servizio a cui sono destinati, e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti sono ufficiali di polizia giudiziaria in base all'art 8 D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520. Pertanto gli atti d'indagine compiuti dagli ispettori del Lavoro nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria sono coperti dal segreto istruttorio penale e sono pertanto sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 329 c.p.p. fino alla chiusura delle indagini preliminari ovvero fino alla richiesta di rinvio a

¹⁹ Cfr. Cassazione civile sez. lavoro n. 6148 del 22/03/2005 e Cassazione civile Sez. Unite n. 9591 del 27/04/2006.

²⁰ In materia di illeciti amministrativi non è previsto obbligo giuridico per il cittadino di cooperare con l'organo accertatore, salvo specifiche previsioni di legge, ne sono espressione le informazioni assunte nel corso di indagini penali da persone informate sui fatti, ex art. 351 c.p.p., l'atto sarà pertanto secretato sino a chiusura delle indagini. Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. 1, 4 aprile 2005, n. 1267

²¹ Cfr sul punto Direttiva "Frattini" n. 178 del 2/7/2002 in g.u. del 31/7/2002 volta ad indicare i criteri di massima cui si deve ispirare il procedimento ispettivo e l. n. 335 del 8/8/ 1995 in materia di *ne bis in idem previdenziale*

²² Cfr *ex multis* Cons. stato, sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7391; Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7389; Tar Calabria, se. II, 8 marzo 2007, n. 776; Tar Lombardia Milano, sez. III, 8 marzo 2007, n. 405; Tar Veneto, sez. I, 27 aprile 2006, n. 1130; Tar Veneto, sez. I, 4 aprile 2005, n. 1267

giudizio o di archiviazione²³. La denuncia di reato però presentata dalla p.a. all'autorità giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative istituzionali non costituisce atto secretato, se non viene intrapresa l'attività di polizia giudiziaria²⁴. Naturalmente per gli atti di polizia giudiziaria l'interessato potrà eventualmente chiedere visione e copia al pubblico ministero titolare delle indagini, ai sensi dell'art. 116 c.p.p., competendo solo all'autorità giudiziaria penale valutare se consentire o meno all'interessato la visione di atti coperti da segreto istruttorio. Questo tipo di accertamento compiuto dall'ispettore del lavoro riguarda numerosi reati (vedi ad esempio in materia di omissioni ed evasione contributiva, di somministrazione illecita di manodopera di sfruttamento illecito di manodopera clandestina, oppure di lesioni personali colpose in violazione delle norme per la prevenzione sugli infortuni sul lavoro²⁵). Non sempre è facile riuscire a discernere le attività di carattere amministrativo da quelle attinenti l'accertamento di illeciti penali considerata la complessità degli accertamenti che può dar luogo alla scoperta contemporaneamente sia di illeciti penali che amministrativi. Tuttavia in questo caso il regime di acquisizione degli elementi probatori è molto rigoroso, pena l'inutilizzabilità ai sensi dell'art. 191 c.p.p. delle prove illegittimamente acquisite²⁶.

Probabilmente l'orientamento che tende a prevalere oggi, sebbene con diverse interpretazioni, è quello che consente certamente l'accesso²⁷ e lo ritiene prevalente, nel giudizio di bilanciamento compiuto, sul diritto di riservatezza del lavoratore. Queste numerose pronunce²⁸ traggono

²³ Per un approfondimento vedi G. NAPOLITANO, *Diritto di accesso e segreto: l'evoluzione possibile nella valutazione del segreto istruttorio come limite da ridimensionare nei confronti delle esigenze di difesa*, in www.giustamm.it dottrina, 5/2006

²⁴ Cons stato, sez. VI, 18 gennaio 1999, n. 22

²⁵ Per i reati previsti in materia di lavoro ed in particolare per la violazione delle leggi sulle assicurazioni sociali vedi L.CAIAZZA R. CAIAZZA R: TROILI, *Diritto sanzionatorio in materia di lavoro*, X edizione, Roma, 2005, 191 - 203

²⁶ Cfr S.MARGIOTTA, *Ispezioni in materia di lavoro*, IV EDIZIONE, Milano, 2005, 133 - 164.

²⁷ Vedi la parte svolta al punto n. 1 pag. 12 su diritto di accesso e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

²⁸ *L'actio ad exhibendum* così promossa è destinata a sfociare in una pronuncia contenente l'ordine impartito dal giudice di un *facere* specifico, quale deve considerarsi l'ordine di rilascio copie degli atti e documenti richiesti o di esibizione degli stessi per la visione da parte dell'interessato Cfr *ex multis* Consiglio di Stato, sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2223; Consiglio di Stato, sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5110; Tar Abruzzo Pescara, sez. I, 9 febbraio 2008, n. 103; Tar Veneto, sez. III, 3 giugno 2008 n. 1653; Tar Lazio Roma, sez. I, 27 febbraio 2006, n. 1437; Tar Lombardia Brescia, 20 dicembre 2006, n. 1621, in *Lexitalia.it* n.1/2007 con nota di Carparelli; Tar Puglia Lecce, 24 maggio 2006, n. 3047; Tar Lombardia

origine dalla nota sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 4 febbraio 1997 cit.. Quando l'accesso è necessario per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, questo prevale sull'esigenza di tutela della riservatezza di terzi. Tale tesi si fonda sul dato testuale indicato sia nella norma primaria contenuta nell'art. 24 comma 7 legge 241 del 1990 sia nella norma regolamentare prevista dall'art 8 comma 5 lett. D d.P.R. n. 352 del 1992 (benché limitato alla sola visione²⁹). L'interesse alla riservatezza, tutelato dalla normativa mediante una limitazione del diritto di accesso, "*recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse*". Il diritto alla riservatezza finisce per degradare a puro interesse legittimo protetto indirettamente. Cioè solo nell'ambito del contestuale soddisfacimento dell'interesse pubblico. Pertanto la disposizione regolamentare invocata dall'Amministrazione per negare il diritto di accesso (art. 2 lett. C del D.M. 757 del 1994) contrasta con la norma primaria sopraindicata ed impone al giudice adito di disapplicare le norme regolamentari configgenti in virtù del principio generale per il quale, nel conflitto tra due norme diverse, occorre dare preminenza a quella legislativa rispetto alla norma regolamentare ogni volta che precluda l'esercizio di un diritto.

Quest'ultima impostazione dei giudici amministrativi, che ribalta completamente la prima indicata in precedenza, non ritiene pregiudicata la posizione dei lavoratori che rendono dichiarazioni nel corso delle attività ispettive. L'ordinamento giuridico, infatti, offre oggi un'ampia tutela attraverso specifici strumenti idonei a garantire il lavoratore subordinato. Il processo del lavoro, rispetto al rito civile ordinario, trova la sua ragion d'essere proprio nella tutela della parte con più ridotto potere contrattuale. Inoltre all'interno del vasto apparato normativo giuslavoristico si possono elencare a titolo esemplificativo: il divieto di licenziamento (se non per giusta causa o giustificato motivo) collegato con la tutela reale e obbligatoria, la disciplina procedimentale e restrittiva in tema di licenziamenti collettivi, le azioni contro le sanzioni irrogate dal datore di lavoro, le libertà e le prerogative offerte ai lavoratori dipendenti dalla legge 20 maggio 1970 n. 300 (c.d. Statuto dei lavoratori). Sempre secondo le stesse pronunce è stato rilevato che l'esigenza di evitare pressioni o discriminazioni nei confronti dei lavoratori, tali da ostacolare gli accertamenti in corso, potrebbe giustificare al più il differimento dell'accesso, ma non la sua negazione. Viceversa, sotto altro profilo, per garantire un efficace contraddittorio in sede giurisdizionale, si ritiene che il datore di lavoro non

Brescia, 20 dicembre 2006, n. 1621; Tar Veneto, sez. III, 14 maggio 2003, n. 2760; Tar Basilicata, 14 novembre 2002, n. 797; Tar Liguria, sez. II, 7 giugno 2002, n. 629; Tar Basilicata, 19 luglio 2001, n. 627

²⁹ Ormai si ritiene superata la possibilità di distinguere tra le due modalità di accesso. Sul punto vedi nota n. 11 a pag. 12

possa adeguatamente difendersi e si troverebbe in difficoltà nel sostenere le proprie ragioni in mancanza dei documenti richiesti.

Non sono mancate neppure delle indicazioni circa la pretestuosità del richiamo alla riservatezza dei diritti dei lavoratori in opposizione al diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo³⁰. Nel solco dell'illegittimità del diniego all'accesso si è sostenuto la non pertinenza del riferimento alla *privacy*. La *ratio* del divieto contenuto nel d.m. 757 del 1994 non è tanto salvaguardare la *privacy* dei lavoratori, quanto non esporre gli stessi a “*ritorsioni*” da parte del datore di lavoro. La protezione della parte debole del rapporto di lavoro è bene giuridico differente dalla tutela della riservatezza del lavoratore. La conoscenza delle dichiarazioni rese dai lavoratori agli ispettori non è idonea di per sé a ledere direttamente gli interessi professionali dei lavoratori o la loro riservatezza, intesa come la sfera più intima dell'individuo, ma semmai può agevolare comportamenti illeciti del datore di lavoro. Pertanto, secondo questa inedita impostazione, sarebbero inopportuni i motivi di riservatezza addotti dalla p.a. rendendo impossibile di conseguenza compiere alcuna operazione di bilanciamento degli opposti interessi giuridici. Diversamente invece la p.a. adita con richiesta formale di accesso documenti potrebbe, in modo più corretto e ove vi siano i presupposti, negarla non in ragione dell'art. 2 lettera c, ma invece dell'art. 2 lettera g del d.m. 757 del 1994 cit. Quest'ultima disposizione come si è già detto riguarda i dati sensibili del lavoratore³¹. I lavoratori, come già esposto, hanno la possibilità di azionare specifici strumenti di garanzia riconosciuti sia dalla normativa lavoristica che dai contratti collettivi di categoria. La tutela degli interessi dei lavoratori non è solo azionabile nell'ambito del procedimento ispettivo, ma anche e soprattutto in un eventuale processo giurisdizionale.

4. LA DECISIONE ESAMINATA, LA SENT. CONSIGLIO STATO, SEZ.VI, 22 APRILE 2008 N. 1842 E BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

³⁰ Cfr la giurisprudenza del Tar Veneto, sez. III, 20 maggio 2003, n. 2760, cit.; Tar Veneto, sez I, 7 febbraio 2006, n. 301; Tar Veneto 19 giugno 2006, sez. III, n. 1801; Tar Piemonte, sez. II, 28 luglio 2005, n. 2654.

³¹ Non è raro rilevare questo contrasto nelle controversie inerenti la richiesta di risarcimento danni derivanti da infortunio o malattia professionale. In questo caso è frequente la richiesta del datore di lavoro di accedere alle cartelle cliniche dei lavoratori. Correttamente la p.a. può opporre il richiamo alla norma regolamentare citata per tutelare esigenze di “*riservatezza effettiva*”.

La fattispecie concreta sottoposta al vaglio del Giudice amministrativo è una tipica situazione che vede contrapposti il diritto di difesa del soggetto che subisce accertamenti degli ispettori del lavoro e “l’esigenza” di riservatezza dei lavoratori o terzi che hanno rilasciato dichiarazioni o fornito notizie agli organi di vigilanza.

A carico del soggetto ispezionato, tuttavia non risulta avviato alcun procedimento o notificato alcun provvedimento amministrativo. La società, oggetto di verifiche, paventa solo il rischio che tale circostanza si verifichi.

La presentazione dell’istanza d’accesso, reiterata in altre due successive occasioni, viene respinta dal Ministero del Lavoro invocando l’art. 2 comma 1 lett. C del decreto ministeriale 4 novembre 1994 n. 757. Con ricorso giurisdizionale parte attrice impugna i dinieghi espressi dal Ministero del Lavoro. La motivazione della domanda del ricorrente è legata agli eventuali procedimenti amministrativi e giudiziari che potrebbero essere avviati nei confronti dell’attore.

La decisione in esame ha consentito al collegio giudicante di sintetizzare i principali e contrastanti orientamenti della giurisprudenza amministrativa con riferimento anche alla recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, 22 aprile 2008 n. 1842. Su questo punto, tuttavia, il collegio non ha preso una posizione esplicita in quanto la richiesta documentale presentata, come già ricordato, si ritiene non indispensabile per l’esercizio del diritto di difesa. Il diritto di accesso non può essere riconosciuto a chi adduca generiche ragioni di tutela, richiamandosi semplicemente alla disciplina dell’accesso. Occorre specificare invece in modo puntuale le esigenze poste a base della richiesta d’ostensione, dando concretezza a quell’interesse che la l. n. 241 del 1990 intende tutelare. Si verifica la medesima situazione, anche se in senso opposto, già esaminata dalla giurisprudenza più recente³². Anche in questo caso il giudizio di bilanciamento tra contrapposti interessi non può operare, mancando l’esigenze difensive del ricorrente. Il ricorso viene dunque respinto. Il giudice afferma con precisione che l’istanza di accesso può, in questo caso, essere finalizzata ad operare un controllo generalizzato dell’operato degli Ispettori³³. In ogni caso, poi, l’esigenza di approntare una

³² Vedi sul punto le decisioni richiamate nella nota 26 a pag. 19

³³ Cfr. Art. 24, comma 3, della l. 241/1990, così come sostituito dall’art. 16 della legge 15/2005; (TAR Campania Napoli sez. V 7 giugno 2007 n. 6021 che ha escluso l’accesso per domanda generica; TAR Abruzzo, L’Aquila sez. I 20 marzo 2007 n. 81 che ha evidenziato la necessità di chiarire i presupposti di fatto per rendere percepibile l’interesse concreto, diretto ed attuale alla conoscenza del documento; La precisione della richiesta esclude l’intento di controllo generale ed ispettivo sull’attività della pubblica amministrazione, che potrebbe desumersi da una istanza generica (TAR Lazio sez. III 1 febbraio 2007 n. 724).

giusta difesa rispetto a procedimenti sanzionatori futuri ed incerti non prevale rispetto al diritto di riservatezza dei lavoratori.

Il tema affrontato dalla pronuncia in commento non sarebbe completo se non si accennasse alle ultime novità.

Il prevalente orientamento giurisprudenziale sulla materia, sembra essere nuovamente mutato (in modo definitivo?) a favore della *privacy* dei lavoratori e di fronte al rischio che tali soggetti possano subire misure di ritorsione da parte del datore di lavoro.

Sono principalmente due le motivazioni che hanno comportato questo parziale cambiamento di rotta del giudice amministrativo a favore della riservatezza dei lavoratori. L'esigenza di tutela del lavoratore da eventuali ritorsioni che in passato era stata ritenuta la ragione principale del divieto di ostensione delle dichiarazioni rese dal medesimo in occasione di visite ispettive, sembra quanto meno riemersa a seguito del profondo mutamento subito dal mondo del lavoro. Il regime delle tutele offerto a un dipendente di una impresa di medie e grandi dimensioni, è certamente diverso da quello in cui si trova ad operare un lavoratore di un'impresa di piccole dimensioni. Di conseguenza la struttura entro la quale presta attività si presenta oggettivamente diversa, e può dar luogo, a conseguenze diverse. La dichiarazione resa dal lavoratore di una grande impresa, se portata a conoscenza del datore di lavoro nei contenuti, ma non nell'autore, può restare anonima in quanto la riconduzione all'autore può rivelarsi difficile se non, addirittura impossibile. La dichiarazione rilasciata dal dipendente di una microimpresa, benché schermata può essere facilmente ricondotta al suo autore, con tutti i rischi e le conseguenze che ne possono derivare quanto alla sicurezza del posto di lavoro o alle possibili ritorsioni³⁴. Secondo questa impostazione nel nuovo contesto lavorativo sempre più frammentato risultano frustrate non solo i diritti e le garanzie dei lavoratori, ma anche le esigenze pubblicistiche all'acquisizione di dati necessari per assicurare il rispetto delle norme poste a tutela del lavoro e della legislazione sociale. Il lavoratore, infatti, a seguito di indebite pressioni potrebbe non dichiarare o dichiarare in modo mendace al fine di tutelare la propria posizione lavorativa.

Alle medesime “*esigenze pubblicistiche della riservatezza*” sembra richiamarsi pure la recente pronuncia del Consiglio di stato, sez. VI, 22 aprile 2008 n. 1842³⁵. Risulta prevalente la

³⁴ Sul punto per quanto isolato vedi *l'obiter dictum* contenuto nella Sentenza Tar Lazio, sez. III, 1 febbraio 2008, n. 900, ma in senso diametralmente opposto Tar Abruzzo L'aquila, sez. I, 4 aprile 2008 n. 497

³⁵ Vedi anche in conformità all'orientamento espresso la recentissima Sent. Tar Piemonte, sez. II, 22 settembre 2008, n. 1997. In questa pronuncia si afferma con chiarezza che le esigenze difensive possono essere adeguatamente garantite attraverso la conoscenza degli elementi di fatto emergenti dai provvedimenti motivati che saranno adottati all'esito dell'ispezione, senza necessità di divulgare le

posizione pubblica all'acquisizione di informazioni, al fine di tutelare la regolarità dei rapporti di lavoro, rispetto al datore di lavoro sottoposto ad ispezione. Tale interesse si sposa con il bisogno di riservatezza di coloro che hanno reso dichiarazioni anche quando il rapporto di lavoro è già cessato³⁶. Senza la tutela offerta ai lavoratori dalla norma regolamentare sarebbe compromesso l'accertamento ispettivo basato su dichiarazioni reticenti o addirittura mendaci. L'impresa ispezionata, a seguito della notifica di verbali e contestazioni di illeciti amministrativi motivati, potrebbe egualmente difendersi e contestare i provvedimenti adottati. L'art. 18 della Legge 24 novembre 1981 n. 689 offre la possibilità al trasgressore di presentare scritti difensivi, documenti e richiesta formale di audizione. Questi sono strumenti volti a chiarire la propria posizione e a costruire una linea difensiva. L'approccio interpretativo svolto dalla pronuncia sopra indicata del Consiglio di Stato si allinea di fatto con la prima giurisprudenza in materia³⁷. Certamente, ad opinione dello scrivente, risulta essere protetta la documentazione acquisita dagli ispettori del lavoro nell'ambito dell'attività di controllo loro affidata, non altrettanto garantita la possibilità di contraddittorio dell'impresa controllata.

Inoltre in considerazione delle recenti modifiche legislative contenute nella *manovra d'estate* 2008 sembrano mutate radicalmente le finalità dell'attività di vigilanza dei servizi ispettivi del lavoro. Dall'atteggiamento di contrasto e repressione delle irregolarità presenti nel mondo del lavoro si è passati ad una politica di prevenzione degli abusi al fine di sanzionare fenomeni di irregolarità sostanziale. Il radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga e matricola e della loro sostituzione, a far data dal 25 giugno 2008, con il libro unico del lavoro³⁸ (articoli 39 e 40 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), intende rilanciare la filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di

dichiarazioni dei lavoratori i quali, in ragione della propria condizione di precarietà, appaiono particolarmente esposti al rischio di possibili ritorsioni o azioni discriminatorie.

³⁶ In senso opposto in passato si ritenevano accessibili le dichiarazioni dei lavoratori solo quando il rapporto di lavoro era già cessato. Cfr Consiglio di Stato, sez. VI, 17 ottobre 2003, n. 6341, Consiglio di Stato, sez. VI, 3 maggio 2002, n. 2366

³⁷ Vedi nota n. 2 a pag. 8

³⁸ Vedi per approfondimenti P. RAUSEI *Il Libro unico del lavoro: obblighi e sanzioni*, in Dir. Prat. Lavoro n. 28 del 2008 e Circolare n. 20 del 21 agosto 2008 *Libro Unico del Lavoro e attività ispettiva. Articoli 39 e 40 del decreto legge n. 112 del 2008: prime istruzioni operative al personale ispettivo* Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.200 del 27/08/2008

lavoro emanato a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (cosiddetta legge Biagi)³⁹. Inoltre l'articolo 6 del «Codice di comportamento» degli ispettori del lavoro approvato con decreto direttoriale 20 aprile 2006 impone ai funzionari incaricati dell' ispezione di procedere, prima di avviare l'indagine affidata, a una attenta preparazione della stessa. Cio' oggi è perfettamente realizzabile con l'utilizzo delle banche dati aggiornate in tempo reale contenenti i nominativi, le qualifiche e i rapporti di lavoro dei dipendenti occupati dalle aziende. Con il Decreto InterMinisteriale del 30 ottobre 2007, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, ha dato inizio alla telematizzazione delle procedure amministrative attraverso cui i datori di lavoro (pubblici e privati), comunicheranno ai Centri per l'Impiego, all'INPS, all'INAIL e al Ministero del Lavoro, le informazioni relative ad assunzioni, proroghe, trasformazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro. Il Decreto, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2007, è entrato in vigore l'11 gennaio 2008. Questo importante regolamento ha dato attuazione concreta all'obbligo preventivo, contenuto nell'art. 9 bis comma 2 legge 28 novembre 1996 n. 608(così' come modificata dall'art. 1 comma 1180 della legge 27 dicembre 2006 n. 296), di comunicare al centro per l'impiego competente tutte le informazioni attinenti il rapporto di lavoro instaurato entro il giorno anteriore l'assunzione. Pertanto lo svolgimento dell'attività ispettiva non può essere disgiunto da un'attività di ricerca e studio dell'organizzazione imprenditoriale preventiva rispetto al primo accesso ispettivo. Le dichiarazioni rese dai lavoratori potrebbero essere utili a trovare delle conferme o delle smentite ai dati contenuti su supporto informatico già conoscibili a priori dalla p.a.. Il dibattito sulla genuinità delle dichiarazioni, in quanto legate alla conoscibilità del datore di lavoro, perde significato ? Il personale ispettivo, inoltre, iniziando l'accertamento su *blitz* a sorpresa, non può che basare l'accertamento sull'esame obiettivo delle mansioni svolte, al di là delle dichiarazioni rese. La questione sull'ostensibilità delle dichiarazioni acquisite è ancora dirimente ?

Infine non privi di significato appaiono essere i nuovi compiti assegnati al personale ispettivo ed introdotti con l'art. 7 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 in materia di "*Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*". Questa

³⁹ Sul punto vedi recentemente la direttiva emessa in data 18 settembre 2008 dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali e pubblicata sul sito www.lavoro.gov.it , che afferma il ruolo di servizio dell'ispettore del lavoro e non di mero esercizio di potere. L'attività di vigilanza deve essere improntata ai parametri di correttezza, trasparenza e uniformità da garantire sull'intero territorio nazionale. Vedi inoltre la direttiva Inps emessa con circolare n. 85 del 12 settembre 2008 che ha fornito precise linee di indirizzo riguardo l'organizzazione, la programmazione e lo svolgimento dell'attività ispettiva in www.inps.it

disposizione riguarda la possibilità di vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Perciò il personale ispettivo del Ministero del Lavoro potrà essere in futuro impegnato anche sull'osservanza della normativa che disciplina il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Che esito potrà avere un'ispezione dell'ispettore stante l'attuale vigenza del DM. 757/1994?

In conclusione la decisione sopramenzionata (Consiglio di stato, sez. VI, 22 aprile 2008 n. 1842) desta perplessità soprattutto con riferimento alle possibili implicazioni che ne possono derivare in relazione alla possibilità di sindacare l'esercizio del potere ispettivo e del conseguente diritto di difesa⁴⁰. Chi controlla il controllore ?

Ad opinione dello scrivente benchè la discrezionalità dell'attività amministrativa sia sufficientemente vincolata dalla vigenza del d.m. 757 del 1994 , ciò non giustifica il persistente diniego opposto dalla p.a. alle richieste d'accesso. Tale atteggiamento mira più a proteggere l'operato della p.a. stessa che la posizione del lavoratore, che possiede appropriati mezzi di tutela.

Per una definizione della questione non solo provvisoria sarebbe opportuna l'emanazione del nuovo regolamento governativo, previsto dall'art. 24 comma sesto legge n. 241 del 1990, che individui le categorie di atti escluse dall'accesso⁴¹. Sperando , tuttavia, che l'autorità governativa operi direttamente tale indicazione, senza rinviare come aveva già fatto con l'art. 8 d.P.R. 352 del 1992 alle singole pubbliche amministrazioni. Nel frattempo il ruolo svolto dai giudici amministrativi, con una vivace dialettica interna, appare rilevante e decisivo non solo per la soluzione dei casi concreti, ma anche per le espresse censure disapplicative⁴² della normativa regolamentare. Il giudizio in materia d'accesso non avendo carattere impugnatorio, attiene al rapporto e quindi all'accertamento della sussistenza delle reali esigenze dell'istante all'accesso medesimo.

⁴⁰ Vedi le considerazioni sulle garanzie dell'accesso svolte al punto 2 pag. 11 della nota.

⁴¹ In alternativa sarebbe altresì auspicabile un intervento legislativo sulla materia. Vedi ad esempio le modifiche apportate dall'art. 14 d.lgs 81 del 9 aprile 2008 in Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Quest'ultima disposizione ha previsto espressamente, in merito al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale adottato dagli ispettori del lavoro, la non applicabilità della legge n. 241 del 1990.

⁴² Il giudice amministrativo, nonostante l'annullamento delle disposizioni regolamentari sia stato invocato in alcuni ricorsi, ritiene che ciò non sia strettamente necessario ai fini dell'soddisfacimento dell'interesse sottostante all'azione promossa *ex art. 25* legge 241 del 1990.

NB: “Si segnala, con riferimento alla circolare del 18 marzo 2004 del Ministero del Lavoro, che le considerazioni espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell’Autore e non hanno carattere in alcun modo vincolante per l’Amministrazione di appartenenza”