

N. 02354/2009 REG.SEN.
N. 00903/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 903 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

ANTONINO TINDARO TRAVIGLIA, rappresentato e difeso dagli avv. Toti S. Musumeci, Stefano Altara, Filippo Traviglia, Alessandra Cardella ed Eugenio Remus, con domicilio eletto presso lo studio degli avv. Toti S. Musumeci, Stefano Altara, Filippo Traviglia e Alessandra Cardella in Torino, via Ettore De Sonnaz, 14;

contro

I.N.A.I.L. - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, sede di Roma; I.N.A.I.L. - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, sede di Novara, rappresentato e difeso dagli avv. Elia Pagliarulo e Giuseppe Toscano, con domicilio eletto in Torino, corso Orbassano, 366 presso l'Avvocatura INAIL;

nei confronti di

F.D.G. Spa in liquidazione in amministrazione straordinaria (Decreto del Tribunale di Novara del 7 luglio 2005, con sede in Gozzano (NO), via Beltrami, n. 66);

per l'annullamento:

- del provvedimento 26 giugno 2009 mediante il quale l'INAIL, Istituto Nazionale per l'Assistenza contro gli Infortuni sul Lavoro, sede di Novara ("INAIL") ha rigettato l'istanza di accesso agli atti presentata dal ricorrente con lettera 11 giugno 2009 nei confronti del "parere CONTARP e a tutti gli atti e i documenti istruttori in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso (sia degli atti e dei documenti redatti dall'ufficio stesso, anche per il tramite della CONTARP, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti)";
- (con motivi aggiunti notificati il 14.09.2009- 15.09.2009 e 20.09.2009) del silenzio-rifiuto dell'INAIL Istituto Nazionale per l'Assistenza contro gli Infortuni sul lavoro, sede di Novara ("INAIL"), in merito all'istanza di accesso promossa dal ricorrente con lettera del 13 luglio 2009 avente ad oggetto "Istanza di accesso agli atti e ai documenti amministrativi ai sensi della Legge 241/1990 e s.m.i. e del D.P.R. 184/2006 relativamente agli atti ed ai documenti del procedimento nell'ambito del quale è stato assunto il provvedimento 6 marzo 2009 (caso nr. 593455)".

Visti il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di I.N.A.I.L. - Novara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23/09/2009 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorrente, già dipendente della società Bemberg s.p.a. (ora F.D.G. s.p.a.) dal 01.03.1978 al 30.09.2003, ha richiesto alla sede dell'INAIL di Novara, con domanda presentata in data 10.06.2005, il rilascio del "certificato di riconoscimento del periodo lavorativo di esposizione all'amianto".

Il responsabile della Sede dell'INAIL di Novara, in relazione alla detta richiesta, ha inviato al ricorrente, in data 06-03.2009, la nota n.ro caso 593455, avente il seguente contenuto: "In riscontro ... sulla base degli accertamenti effettuati da questo Istituto, e tenuto conto delle indicazioni contenute nel curriculum professionale rilasciato dal datore di lavoro o dalla Direzione Provinciale/Regionale del Lavoro, si dichiara che presso la Ditta F.D.G. SPA IN LIQUIDAZIONE, stabilimento di Gozzano, il dipendente Sig. TRAVIGLIA ANTONINO...non è stato esposto all'amianto nella misura prevista dalla legge".

Con successiva istanza dell'11.06.2009, notificata via fax in pari data, l'interessato ha chiesto alla Sede dell'INAIL di Novara di "consentirgli di esercitare il diritto di accesso nei confronti del parere CONTARP e di tutti gli atti e i documenti istruttori in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso (sia degli atti e documenti redatti dall'Ufficio stesso, anche per il tramite della CONTARP, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti)".

Con nota in data 26.06.2009, il Direttore della Sede dell'INAIL di Novara ha comunicato allo Studio legale Musumeci Altara e Associati c/o Avv. Filippo Traviglia – via E. De Sonnaz n. 14 – Torino – quanto segue: "In relazione alla istanza di accesso in oggetto indicata, si fa presente che

secondo quanto disposto dalla Direzione Regionale Piemonte con lettera del 22.06.2009, il parere della Contarp rappresenta solo una fase endoprocedimentale del provvedimento rispetto al quale non si ritiene sussista alcuna legittimazione all'accesso per il soggetto richiedente. Per quanto riguarda invece la richiesta di accedere a tutti gli altri atti e documenti istruttori inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso, la richiesta di accesso va rivolta alla Direzione Regionale Piemonte Ufficio Attività Istituzionali, in quanto trattasi di atti non in possesso dalla scrivente Sede”.

Il ricorrente, con istanza del 13 luglio 2009, anticipata via fax il 14 luglio successivo e trasmessa con raccomandata R.R. ricevuta il 17.07.2009, ha chiesto all'INAIL – Direzione Regionale Piemonte Ufficio Attività Istituzionali di Torino – “di consentirgli di esercitare il diritto di accesso nei confronti di tutti gli atti ed i documenti in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale è stato assunto, nei confronti del sottoscritto, il provvedimento 6 marzo 2009 (caso nr. 593455), sia degli atti e documenti redatti dall'Ufficio stesso, anche per il tramite della Contarp, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti”, aggiungendo che “Tale istanza deve intendersi rivolta anche alla lettera 22 giugno 2009 della quale fa menzione l'INAIL, Sede di Novara, nel provvedimento 26 giugno 2009 allegato alla presente istanza”.

Con il ricorso in esame, proposto ex art. 25 L. 241/90 e s.m.i., notificato il 17-20.07.2009 e depositato il 04.08.2009, il ricorrente ha chiesto l'annullamento del predetto provvedimento del Direttore della Sede dell'INAIL di Novara in data 26.06.2009 e, nelle conclusioni, di “ordinare all'INAIL di consentire al ricorrente di esercitare il proprio diritto di accesso agli atti nei confronti del Parere Contarp e di tutti gli atti e i

documenti istruttori in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso (sia degli atti e dei documenti redatti dall'ufficio stesso, anche per il tramite della CONTARP, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti)".

Si è costituito l'INAIL di Novara, con note difensive depositate il 07.09.2009, contestando il fondamento del ricorso ed invocandone il rigetto.

Con successivi motivi aggiunti notificati il 12-15.09.2009 e depositati il 21.09.2009, il ricorrente ha impugnato il silenzio-rifiuto dell'INAIL - Sede di Novara – “in merito all'istanza di accesso promossa dal ricorrente con lettera del 13 luglio 2009”, anticipata via fax il 14.07.2009 e formalmente trasmessa con raccomandata ricevuta dall'ufficio il 17 successivo.

In esito alla camera di consiglio del 23 settembre 2009, sentiti i difensori delle parti ed acquisita a verbale di udienza l'espressa rinuncia, da parte del difensore dell'INAIL, ai termini di cui all'art. 25, comma 5 L. 241/90 per la discussione dei motivi aggiunti, il collegio ha trattenuto la causa per la decisione.

DIRITTO

Il collegio ritiene che il ricorso principale sia infondato, mentre siano parzialmente fondati i motivi aggiunti, nei limiti qui di seguito precisati.

1. Giova premettere che l'art. 13, comma 8 della L. 27.03.1992, n. 257 ha riconosciuto alcuni benefici previdenziali ai lavoratori che siano stati esposti all'amianto per un periodo superiore a dieci anni.

La sussistenza e la durata dell'esposizione all'amianto sono accertate e certificate dall'INAIL, secondo quanto previsto dall'art. 47, comma 4 del D.L. 30.09.2003, n. 269 (convertito nella legge 24.11.2003, n. 326) e dall'art. 3, comma 1 del Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche

sociali n. 16179 del 27.10.2004.

Il ricorrente, dipendente della società Bemberg s.p.a. (oggi F.D.G. s.p.a. in liquidazione) dal 01.03.1978 al 30.09.2003, ha chiesto, con la domanda presentata in data 10 giugno 2005 alla sede dell'INAIL di Novara, il rilascio del "certificato di riconoscimento del periodo lavorativo di esposizione all'amianto", ma, con la nota del 06.03.2009, il responsabile della Sede, "sulla base degli accertamenti effettuati da questo Istituto, e tenuto conto delle indicazioni contenute nel curriculum professionale", ha "dichiara(to) che presso la Ditta F.D.G. SPA IN LIQUIDAZIONE, stabilimento di Gozzano" il ricorrente "non è stato esposto all'amianto nella misura prevista dalla legge".

Il ricorrente ha, poi, chiesto alla medesima Sede, con istanza dell'11.06.2009, di "consentirgli di esercitare il diritto di accesso nei confronti del parere CONTARP e di tutti gli atti e i documenti istruttori in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso (sia degli atti e documenti redatti dall'Ufficio stesso, anche per il tramite della CONTARP, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti)".

Il Direttore della Sede, con la nota del 26.06.2009, ha fatto presente che "il parere della Contarp rappresenta solo una fase endoprocedimentale del provvedimento rispetto al quale non si ritiene sussista alcuna legittimazione all'accesso per il soggetto richiedente. Per quanto riguarda invece la richiesta di accedere a tutti gli altri atti e documenti istruttori inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso, la richiesta di accesso va rivolta alla Direzione Regionale Piemonte Ufficio Attività Istituzionali, in quanto trattasi di atti non in possesso della scrivente Sede".

L'interessato ha quindi impugnato la detta nota del 26 maggio 2009 avanti

a questo TAR, con ricorso ex art. 25 L. 241/90 e s.m.i., formulando sostanzialmente due censure:

1) Il ricorrente ha un interesse personale e qualificato ad accedere agli atti e ai documenti richiesti, essendo l'accesso finalizzato a conoscere le ragioni della determinazione in data 06.03.2009 con la quale l'ufficio INAIL di Novara gli ha negato il rilascio della certificazione di cui all'art. 47 del D.L. 269/2003, prodromica al conseguimento dei benefici previdenziali previsti dalla legge.

Tale determinazione, osserva il ricorrente, è stata motivata dall'Amministrazione facendo esclusivo riferimento a non meglio precisati "accertamenti", che il ricorrente ha quindi interesse a conoscere per poter esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa.

La circostanza che il parere Contarp e gli atti istruttori ad esso relativi facciano parte di una "fase endoprocedimentale", non li sottrae per ciò stesso all'accesso, dal momento che l'art. 22, comma 1 lettera d) della L. 241/90 dichiara accessibili anche gli "atti interni" ad uno specifico procedimento.

2) Inoltre, il diniego impugnato è illegittimo anche nella parte in cui, relativamente a "tutti gli altri atti e documenti istruttori inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere (della Contarp) è stato reso", ha imposto all'interessato di reiterare la domanda presso un altro ufficio della medesima Amministrazione, anzichè attivarsi al fine di reperire al proprio interno i documenti richiesti o, al più, indicare al ricorrente l'ufficio ove poterli ritirare direttamente.

Con successivi motivi aggiunti notificati il 12-15.09.2009 e depositati il 21.09.2009, il ricorrente ha impugnato il silenzio-rifiuto dell'INAIL – "sede di Novara" in merito alla successiva istanza "di accesso", formulata

dallo stesso ricorrente in data 13.07.2009 e notificata il 14-17.07.2009, “nei confronti di tutti gli atti ed i documenti in qualunque modo inerenti al procedimento nell’ambito del quale è stato assunto, nei confronti del sottoscritto, il provvedimento 6 marzo 2009 (caso nr. 593455), sia degli atti e documenti redatti dall’Ufficio stesso, anche per il tramite della Contarp, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti”, nonché della “lettera 22 giugno 2009 della quale fa menzione l’INAIL, Sede di Novara, nel provvedimento 26 giugno 2009”.

2. Ciò posto, il collegio osserva che le due istanze di accesso, presentate, rispettivamente in data 11 giugno 2009 e in data 13 luglio 2009 dal ricorrente, attengono, la prima al “parere CONTARP” e a “tutti gli atti e (i) documenti istruttori in qualunque modo inerenti al procedimento nell’ambito del quale tale parere è stato reso, sia degli atti e documenti redatti dall’Ufficio stesso, anche per il tramite della CONTARP, sia degli atti e documenti comunque dalla stessa acquisiti”; e la seconda a “tutti gli atti e (i) documenti in qualunque modo inerenti al procedimento nell’ambito del quale è stato assunto nei confronti del (ricorrente) il provvedimento in data 6 marzo 2009 (caso nr. 593455), sia degli atti e documenti redatti dall’Ufficio stesso, anche per il tramite della Contarp sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti”.

Come chiarito nell’atto introduttivo e nel ricorso per motivi aggiunti qui in esame, entrambe le istanze di accesso sono state formulate dal ricorrente al fine di conoscere le ragioni “tecniche” che hanno indotto l’ufficio di Novara dell’INAIL a negargli il riconoscimento del periodo di esposizione all’amianto, prodromico al conseguimento dei benefici previdenziali previsti dall’art. 13 della L. 257/1992 e s.m.i.

La Sede dell’INAIL di Novara, infatti, nel negare, con la nota in data 6

marzo 2009, il rilascio del “certificato” chiesto con la domanda presentata il 10 giugno 2005, ha motivato la propria determinazione facendo riferimento a non meglio precisati “accertamenti effettuati da questo Istituto”: accertamenti la cui conoscenza, pertanto, riveste carattere essenziale per il ricorrente per poter valutare la legittimità dell’operato dell’Amministrazione ed esercitare in modo compiuto e consapevole il proprio diritto di difesa, eventualmente anche in sede giurisdizionale.

Così precisato l’interesse a ricorrere prospettato dal ricorrente, il collegio osserva che l’art. 22 comma 1 lettera b) della L. n. 241/90 dispone che l’esercizio del diritto di accesso è riconosciuto a chiunque vanti “un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”.

Nella specie in esame, non può revocarsi in dubbio che il ricorrente vanti un interesse personale e qualificato a prendere visione degli atti istruttori sulla base dei quali l’INAIL ha ritenuto che egli non abbia svolto, alle dipendenze della società Bemberg s.p.a., mansioni che l’abbiano esposto all’amianto “nella misura prevista dalla legge”, giacché soltanto la conoscenza di questi atti, richiamati per relationem nel diniego di certificazione del 06.03.2009, può consentire al ricorrente di conoscere le ragioni di tale diniego (non esplicitate nella motivazione, se non per relationem) e di apprezzarne o contestarne la legittimità e, in definitiva, di esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa: tanto più quando, come nel caso di specie, esso sia posto a presidio di altro diritto assoluto dell’individuo, quale il diritto alla salute.

E ciò a prescindere dalla tempestività o meno dell’eventuale gravame avverso l’atto di diniego del 06.03.2009, che non compete al collegio

valutare in questa sede.

D'altra parte, che l'Amministrazione abbia l'obbligo di rendere accessibili all'interessato gli atti istruttori prodromici all'adozione del diniego del 06.03.2009, discende direttamente, prima ancora che dalle norme in materia di accesso di cui agli articoli 22 e ss. L. 241/90, dall'espressa previsione dell'art. 10 della stessa legge, nella parte in cui questa attribuisce ai soggetti di cui all'articolo 7, ossia, in particolare, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, il diritto di prendere visione degli atti del procedimento, salvi gli specifici casi di esclusione quanto previsti dall'art. 24.

E' stato affermato, a questo riguardo, che mentre la più generale tutela di cui agli art. 22 ss. esige che il richiedente l'accesso dimostri specificamente la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante, correlato agli atti di cui si chiedi l'esibizione, il soggetto la cui posizione giuridica, come nella specie, è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990 (cfr. Consiglio Stato , sez. VI, 13 aprile 2006 , n. 2068).

Alla stregua di tali considerazioni, il collegio ritiene, pertanto, che sia parzialmente fondato il ricorso per motivi aggiunti proposto dal ricorrente avverso il silenzio-rifiuto serbato dall'INAIL - Direzione Regionale Piemonte Ufficio Attività Istituzionali di Torino sull'istanza di accesso formulata dal ricorrente in data 13 luglio 2009 limitatamente alla parte di detta istanza avente ad oggetto, specificamente "tutti gli atti ed i documenti

in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale è stato assunto, nei confronti del sottoscritto, il provvedimento 6 marzo 2009 (caso nr. 593455)".

Si tratta, appunto, dell'istanza di accesso finalizzata a conoscere gli atti endoprocedimentali in forza dei quali è stato assunto dall'ufficio INAIL di Novara il diniego di certificazione del 06.03.2009.

E' appena il caso di aggiungere che, in relazione a questi atti, l'accesso non può essere negato adducendo il loro carattere "endoprocedimentale", atteso che, come giustamente rilevato dal ricorrente, l'art. 22 comma 1 lettera d) della L. n. 241/90 dichiara soggetti ad accesso anche gli "atti interni" ai singoli procedimenti.

L'Amministrazione dovrà pertanto consentire al ricorrente l'accesso agli atti e ai documenti indicati nella menzionata istanza del 13 luglio 2009, limitatamente agli atti ed ai documenti in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale è stato assunto, nei confronti del ricorrente, il provvedimento 6 marzo 2009 (caso nr. 593455).

Appare per contro generica, e non facilmente intellegibile, l'ulteriore richiesta di accesso formulata dall'interessato nella medesima istanza del 13 luglio 2009, nella parte in cui si fa riferimento a non meglio precisati "atti e documenti redatti dall'Ufficio stesso (ufficio INAIL di Torino, n.d.r.), anche per il tramite della Contarp, sia degli atti e documenti comunque dallo stesso acquisiti".

In relazione a tale richiesta, il silenzio-rifiuto opposto dall'ufficio non appare censurabile, attesa la genericità dell'istanza.

3. Un discorso a parte va fatto, invece, in relazione alle doglianze formulate dal ricorrente con il ricorso introduttivo del presente giudizio, con le quali ha invocato l'annullamento del provvedimento in data 26.06.2009 con cui

L'ufficio di Novara dell'INAIL ha respinto la sua istanza di accesso del 11.06.2009 relativa al "parere CONTARP" e a "tutti gli atti e i documenti istruttori in qualunque modo inerenti al procedimento nell'ambito del quale tale parere è stato reso".

Il collegio osserva che di un "parere CONTARP" non v'è menzione in alcuno degli atti di causa, e tantomeno nel diniego di certificazione del 06.03.2009.

Soltanto dalla lettura della memoria difensiva dell'Amministrazione si è potuto apprendere che CONTARP è l'ufficio dell'INAIL, preposto alla "Consulenza Tecnica per l'Accertamento Rischi e Prevenzione", ma, ciò posto, non è dato comprendere quale ruolo abbia svolto CONTARP - ammesso che l'abbia svolto - nell'ambito del procedimento sfociato nel diniego di certificazione del 06.03.2009, né se nell'ambito di tale procedimento CONTARP abbia effettivamente formulato un parere (come sembra dare per implicito il ricorrente), e nemmeno se tale parere, quand'anche effettivamente formulato ed esistente, abbia davvero una diretta attinenza alla posizione individuale del ricorrente.

In altre parole, il collegio ritiene che il ricorrente non abbia provato, in relazione a tale specifico atto endoprocedimentale, né la sussistenza dell'atto stesso né, in ogni caso, la titolarità di un interesse "diretto, concreto ed attuale" alla conoscenza del medesimo (sempreché esistente).

Sotto questo profilo, appare pertanto corretta ed immune da censure la nota impugnata del 26.06.2009 con la quale l'ufficio INAIL di Novara ha respinto, per difetto di legittimazione, la specifica istanza del ricorrente.

Per gli stessi motivi appena evidenziati, appare immune da censure il silenzio-rifiuto opposto dall'Ufficio INAIL di Torino all'istanza di accesso del ricorrente in data 13 luglio 2009 nella parte riferita specificamente alla

lettera dell'ufficio INAIL di Torino in data 22 giugno 2009 sul cui fondamento l'ufficio di Novara ha negato l'accesso al parere CONTARP e agli atti del relativo procedimento.

In relazione a tali atti, sarà onere dell'interessato reiterare, eventualmente, all'Amministrazione l'istanza di accesso precisando meglio i presupposti della propria legittimazione.

In definitiva, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il collegio ritiene che il ricorso introduttivo del presente giudizio sia infondato e che siano invece parzialmente fondati i motivi aggiunti notificati il 12-15.09.2009, per le ragioni e nei limiti sopra indicati.

Atteso l'esito complessivo della lite, sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti indicati in epigrafe:

- a) respinge il ricorso principale notificato il 17-20.07.2009;
- b) accoglie in parte, per le ragioni indicate in motivazione, il ricorso per motivi aggiunti notificato il 12-15.09.2009 e per l'effetto:
 - accerta il diritto del ricorrente di accedere a tutti gli atti e documenti inerenti al procedimento nell'ambito del quale è stato assunto, da parte dell'INAIL di Novara, nei confronti dell'interessato, il provvedimento in data 6 marzo 2009 (caso nr. 593455);
 - ordina all'INAIL – sede di Novara e all'INAIL - Direzione Regionale Piemonte Ufficio Attività Istituzionali di Torino, in solido tra loro, di provvedere, nel termine di 10 (dieci) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente decisione, ad esibire e

rilasciare in copia al ricorrente gli atti e i documenti sopra indicati;

c) respinge, nella residua parte, il ricorso per motivi aggiunti;

d) compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23/09/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario, Estensore

Antonino Masaracchia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/10/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO