

**REPUBBLICA ITALIANA**

*N.2974/2007*

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*Reg.Dec.*

*N. 10649 Reg.Ric.*

*ANNO 2002*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello proposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato presso la stessa in Roma via dei Portoghesi n. 12;

contro

IVG COLBACHINI S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv. Daniele Vagnozzi, Avv. Mario Bucello con domicilio eletto in Roma presso il primo in Roma viale Angelico n. 103;

e nei confronti di

I.N.A.I.L., in persona del Presidente pro tempore rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonino Catania, Giuseppe De Ferrà, Rita Raspanti con domicilio eletto in Roma, presso in Roma in via IV Novembre n. 144, presso l'ufficio legale dell'Istituto;

I.N.P.S., in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Alessandro Riccio, Nicola Valente con domicilio eletto in Roma in Roma via della Frezza n. 17, presso l'ufficio legale dell'Istituto, BERNARDI GIORGIO, LUNARDELLI LUCIANO, MUNEGATO UMBERTO, MUNEGATO ANGELO, GATTO GIANNI, PASIN LORENZO, CRISTOFARI PIETRO, BERTORELLE GIANFRANCA, BONATO MARIA LUISA, PALMA AGNESE, MUNARON ENZO, BERNARDI CLAUDIO, BORAN ANTONIO, MEDE' GIAMPAOLO, PONTARIN MARCELLO, GIARNESE ANTONIO, FRIZZARIN MARTINO, RUBINI FABIO, NARDIN LUCIANO, FRADELLIN FRANCESCO, RUBINI SERGIO, BUSINARO ANTONIO, BENATO ANTONIO, BEGHIN GIUSEPPE, CONI TIZIANO, LUISON VITTORINO,

SEGANTIN GIORGIO, MARCOLIN LINO, BARBAN GIUSEPPE, DALLA RIVA MARCELLO, MENEGAZZO RICCARDO, URIANI ARTEMIO, FABBRI LEONARDO, FERRO GIORGIO, BALBO GIORGIO, ALLEGRO SERGIO, PORCELLATO ANTONIO, GERON DINO, rappresentati e difesi dall'Avv. Franco Agostini con domicilio eletto presso il suo studio in Roma via Arno n. 47;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sezione III, n. 2393/2002;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 27-3-2007 relatore il Consigliere Roberto Chieppa.

Uditi l'Avv. dello Stato Vessichelli, l'Avv. Molè in delega dell'Avv. Bucello e dell'Avv. Vagnozzi, l'Avv. De Ferrà e l'Avv. Riccio;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO E DIRITTO**

1. La IVG Colbachini S.p.A., produttrice di tubi in gomma per uso industriale con circa 345 dipendenti tutti specializzati, impugnava l'atto di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, privo di numero e data, avente ad oggetto: "quadro espositivo all'amianto dell'azienda IVG Colbachini S.p.A., da valere esclusivamente ai fini del riconoscimento dei benefici previdenziali di cui agli art. 13, commi 7 e 8, della legge n. 257/1992, modificati dalla legge n. 271/1993".

Con l'impugnata sentenza il Tar ha accolto il ricorso, respingendo le eccezioni preliminari e ritenendo l'atto impugnato viziato sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria e per violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha impugnato tale decisione.

La IVG Colbachini S.p.A. si è costituita in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso, mentre alcuni dipendenti dell'impresa sono costituiti in giudizio aderendo alle conclusioni del Ministero.

L'INAIL e l'INPS hanno chiesto l'estromissione dal giudizio per carenza di legittimazione passiva e, comunque, che venga riformata la sentenza di primo grado.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Oggetto del presente giudizio è un atto denominato "di indirizzo", dichiarativo del "quadro espositivo all'amianto dell'azienda in oggetto, da valere esclusivamente ai fini del riconoscimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, commi 7 e 8, della legge n. 257/92".

Si tratta di un atto, a firma di un sottosegretario del Ministero, con cui viene accertata la situazione dei dipendenti di una determinata impresa in ordine al rischio – amianto e ciò al fine dei benefici previdenziali connessi con la situazione dell'esposizione all'amianto e previsti dalla legge 27 marzo 1992 n. 257.

I primi motivi del ricorso in appello ripropongono una serie di eccezioni preliminari, respinte in primo grado.

Si sostiene, in particolare, che non sussisterebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, che il ricorso di primo grado sarebbe inammissibile sotto vari profili (atto generale non impugnabile; carenza di interesse per assenza del carattere lesivo dell'atto e difetto di legittimazione attiva del datore di lavoro a contestare l'atto).

Tali censure sono tutte infondate.

L'atto impugnato, benché qualificato come "di indirizzo", riguarda una specifica impresa (la ricorrente IVG Colbachini S.p.A.) e contiene accertamenti precisi circa l'esposizione all'amianto dei suoi dipendenti con specificazione del periodo di esposizione (per tutti, dal 1991), dei reparti di lavorazione, e delle figure professionali degli addetti a tali lavorazioni (da considerare esposti all'amianto).

Come riconosciuto dal Tar, si tratta, dunque, di un atto a destinatario determinato (l'impresa ricorrente) e diretto ad incidere, in via indiretta, sull'attività dell'INAIL di rilascio delle attestazioni di sua competenza e dell'INPS per l'eventuale applicazione dei benefici previdenziali.

Non è, quindi, un atto che contiene linee direttive o orientative o di indirizzo circa una determinata attività amministrativa degli organi o enti destinatari, ovvero in ordine all'atteggiamento da assumere o alle soluzioni da approntare riguardo a determinate problematiche o aspetti del settore di competenza che richiedano di essere chiariti, ovvero la fissazione di linee-guida orientative, o, ancora, relative ad attività che siano in qualche misura condizionate dalle determinazioni di organi sovraordinati (anche a soli fini di coordinamento).

La giurisprudenza ritiene che un tale atto di indirizzo non possa essere utilizzato direttamente come prova della esposizione qualificata all'amianto, il cui accertamento compete all'INAIL (Cass. civ., sez. lav., n. 22/2007; n. 151/2007).

Ciò comporta che tale atto non è idoneo ad incidere sulla posizione dei singoli lavoratori, che non costituiscono parti necessarie del presente giudizio.

Tuttavia, l'atto incide sulla impresa oggetto dell'accertamento sotto diversi profili:

- incentiva la richiesta dei benefici previdenziali dei propri dipendenti, con possibilità di prossimo collocamento in pensione;
- determina problemi organizzativi connessi alla probabile sostituzione del personale, cui si collega anche un immediato esborso per le liquidazioni dei trattamenti di fine rapporto;
- può ledere l'immagine dell'impresa in ipotesi di errato accertamento di un data esposizione all'amianto.

Tali considerazioni conducono a ritenere sussistente sia la legittimazione ad agire dell'impresa IVG Colbachini, sia il suo interesse all'annullamento dell'atto.

Deve, inoltre, ritenersi sussistere anche la giurisdizione del giudice amministrativo.

Le menzionate caratteristiche dell'atto rendono evidente che non si sia in presenza di un atto politico insindacabile e, al riguardo, il fatto che sia stato firmato da un sottosegretario può essere indice di una decisione assunta a livello politico senza adeguata istruttoria, ma non attribuisce natura politica all'atto stesso.

La controversia non ha, inoltre, ad oggetto diritti soggettivi con conseguente devoluzione al giudice ordinario; infatti, è già stato evidenziato come l'atto non incida direttamente sulla posizione dei dipendenti, ma come al tempo stesso assuma caratteri lesivi per l'impresa, la cui posizione deve essere qualificata come di interesse legittimo di tipo oppositivo ad un atto che comunque dichiara la sussistenza di una determinata situazione ad essa riferibile (esposizione all'amianto).

Sulla base di tali considerazioni deve, quindi, ritenersi che il ricorso sia stato correttamente proposto al giudice amministrativo e che sia ammissibile, non essendo necessaria inoltre la notificazione a tutti i dipendenti dell'impresa.

Rispetto alle posizioni di Inail e Inps l'atto, pur potendo non essere qualificato come vincolante, può assumere rilievo nell'ambito dei procedimenti da essi condotti e per tale motivo non si ritiene di dover accogliere la richiesta di estromissione dal giudizio dei due istituti.

3. Passando al merito della controversia, si osserva che l'annullamento dell'atto è stato correttamente disposto dal Tar.

Il giudice di primo grado ha esattamente rilevato come la situazione di esposizione all'amianto per oltre dieci anni è stata indicata dal Ministero quale conclusione pressoché apodittica e non dimostrata.

Nelle premesse dell'atto è presente un richiamo alle pregresse conclusioni raggiunte a seguito dell'istruttoria tecnica svolta dall'INAIL (che aveva condotto alla conclusione che nessun lavoratore era stato esposto all'amianto per oltre dieci anni) rispetto al quale l'elemento nuovo è costituito dal mero parere delle organizzazioni sindacali.

Non vengono in alcun modo spiegate le ragioni della prevalenza delle osservazioni delle organizzazioni sindacali e, soprattutto, non vengono indicati i presupposti di carattere tecnico – istruttorio in base a cui è stata accertata la menzionata esposizione all'amianto.

Risulta del tutto assente una istruttoria, che avrebbe dovuto coinvolgere anche l'impresa interessata e da cui non si poteva prescindere peraltro in presenza di un precedente accertamento di esito differente.

Deve essere, quindi, confermato l'annullamento dell'atto per difetto di motivazione e di istruttoria e per violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo dei soggetti interessati al medesimo.

4. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Ricorrono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

#### **P. Q. M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 27-3-2007 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Claudio Varrone	Presidente
Carminé Volpe	Consigliere
Giuseppe Romeo	Consigliere
Lanfranco Balucani	Consigliere
Roberto Chieppa	Consigliere Est.

**Presidente**

**CLAUDIO VARRONE**

**Consigliere**  
ROBERTO CHIEPPA

**Segretario**  
VITTORIO ZOFFOLI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il...05/06/2007  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero.....  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore