

Sindacato su atti di indirizzo

# Atto di indirizzo ministeriale e giudice amministrativo

**Tar Veneto, sez. III, 25 maggio 2002, n. 2393 - Colbachini S.p.a. c. Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Pres. Zuballi, Rel Franco**

*Processo amministrativo - Atto di indirizzo ministeriale - Natura giuridica - Impugnabilità - Riparto di giurisdizione - Ricorso - Sindacato del giudice amministrativo - Applicabilità della l. n. 241/1990 - Ammissibilità*

**L'atto di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che individua le modalità di accertamento dell'esposizione dell'amianto ai fini dell'accertamento del diritto a benefici pensionistici di vario ordine, può essere annullato dal giudice amministrativo per la violazione della legge 7 agosto, n. 241 del 1990, per eccesso di potere e per violazione del principio dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.**

## DIRITTO

1 - Numerose sono le questioni di ordine pregiudiziale e preliminare sulle quali occorre soffermarsi prima di entrare nel merito della delicata controversia sottoposta all'esame del Collegio.

Andando per ordine, sembra opportuno dedicare, preliminarmente, qualche cenno alla natura dell'atto impugnato, che la pubblica amministrazione emanante definisce atto di indirizzo, ma che la società ricorrente - e, sulla sua scia, anche l'Inps - asseriscono trattarsi, invece, di un provvedimento concreto, che, se è diretto ad avvantaggiare i lavoratori interessati, incide anche sulla sfera di interessi di essa ricorrente.

In effetti, sembra difficile potere definire atto di indirizzo la determinazione di un organo della pubblica amministrazione che (come quella che ne occupa) non 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), eccetera.

Piuttosto, si può dire che lo stesso abbia un contenuto ricognitivo di una situazione in fatto riguardante i dipendenti dell'impresa indicata in ordine al rischio - amianto, con effetto vincolante per gli organi pubblici tenuti a svolgere attività applicativa di leggi previdenziali che contemplano benefici connessi a detta esposizione. Ed invero, nel caso di specie l'atto impugnato, proveniente dal Ministero del lavoro e firmato (pare)

da un sottosegretario, con riferimento alla società qui ricorrente (individuata fin dall'oggetto dell'atto medesimo) specifica o dichiara il «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 l. n. 257/1992». Nel prospetto allegato vengono specificati il periodo di esposizione (per tutti, dal 1991), i reparti di lavorazione, e le figure professionali degli addetti a tali lavorazioni (da considerare esposti all'amianto).

Con ogni evidenza si tratta, dunque, di un atto a destinatari determinati (l'impresa ricorrente, ivi espressamente individuata e, al tempo stesso, i suoi dipendenti da considerare esposti all'amianto a decorrere dalla data indicata, ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali ex l. n. 257/1992, individuabili sulla scorta degli elementi ivi specificati). Al tempo stesso deve ritenersi che l'atto in questione sia implicitamente indirizzato all'Inail, a fini del rilascio delle attestazioni di competenza, e, principalmente, all'Inps, nella cui sfera patrimoniale ricadono effetti notevoli in termini di maggiore spesa per sostenere gli esborsi derivanti dall'applicazione dei benefici previdenziali. Si tratta, cioè, di un provvedimento puntuale, che esplica effetti giuridici diretti - sia pure di diverso ordine e contenuto - sull'impresa - datore di lavoro, sui suoi dipendenti addetti a determinate lavorazioni, e, principalmente, sull'Ente previdenziale chiamato ad erogare le pensioni «agevolate».

2.1 - Conviene, ora, esaminare per prima l'eccezione di difetto di giurisdizione, per essere - si dice - quello qui impugnato un atto politico. L'eccezione, non frequentemente ricorrente in tempi recenti-forse a causa tanto della giurisprudenza formatasi al riguardo, quanto della migliore delimitazione della nozione di atto politico di cui all'art. 31 del T.U. sul Consiglio di Stato nella dot-

trina - non pare potersi condividere. Del resto la stessa sembra formulata dalla difesa dell'Inps, preoccupato in primo luogo per gli oneri che, in caso di rigetto, ricadrebbero sulle sue finanze (e, *a fortiori*, sul bilancio pubblico), al cospetto di un appariscente «strapotere» dimostrato dal Ministero nella fattispecie, con l'adozione di un atto che lo riguarda, a prescindere tanto da nuovi accertamenti e verifiche tecniche *in loco* quanto dall'aprire il procedimento alla partecipazione di esso Inps nonché della società interessata. Insomma, proprio le patenti violazioni commesse condurrebbero alla conclusione che non può trattarsi che di un atto politico.

Ma le cose non stanno così. Data, infatti, la già rilevata qualità di provvedimento concreto e puntuale dell'«atto di indirizzo» ministeriale, sembra potersi pacificamente affermare che il Ministero del lavoro non ha fatto altro che esercitare una potestà amministrativa, sia pure in un ambito di poteri e competenze amministrativi che - già prevalenti per legge sulle competenze degli enti previdenziali soggetti al suo potere di vigilanza e controllo - nel caso di specie hanno esorbitato dai limiti cui l'attività amministrativa è ordinariamente soggetta, ora precipuamente in forza della l. n. 241/1990 (a tale riguardo si veda quanto si dirà più avanti nel merito). Propriamente, è stato chiarito nella giurisprudenza e nella migliore dottrina che l'atto politico, pur potendo provenire da un organo soggettivamente amministrativo, è manifestazione della funzione politica, concemente attività libera nei fini ovvero preordinata alla cura di interessi supremi della collettività. Di fronte all'atto politico (come, ad es., l'incarico di formare il governo o la nomina di un ministro) non stanno diritti soggettivi o interessi legittimi, e solo questo giustifica come mai possa derogarsi (solo per tale categoria di atti della pubblica amministrazione) all'art. 113 della costituzione, per il quale «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della di giurisdizione ordinaria o amministrativa» (comma 1°), tutela che «non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti» (c. 2°).

Per una recente pronuncia del giudice amministrativo in tema, si veda una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 217), la cui massima così suona: (...).

Da quanto fin qui detto consegue che deve ritenersi infondata l'eccezione, con la conseguenza che l'atto impugnato, al di là del *nomen* usato, è espressione di funzione amministrativa, come tale soggetto al sindacato del giudice detentore della giurisdizione al riguardo.

2.2 - La difesa erariale ha eccepito, dal canto suo, in primo luogo difetto di giurisdizione (a favore del giudice ordinario), sul rilievo che tratterebbesi di vertenza concernente diritti soggettivi, per il fatto che la pretesa di parte ricorrente si contrapporrebbe al riconoscimento di diritti soggettivi dei lavoratori a contenuto previdenziale.

L'eccezione non ha pregio, nonostante che, sul piano

degli interessi concreti, effettivamente possa ravvisarsi una contrapposizione degli interessi e aspettative dei lavoratori al riconoscimento dei benefici previdenziali *ex l. n. 257/1992* con la posizione della società ricorrente, la quale insta per l'annullamento di una determinazione ministeriale che si pone come necessario presupposto ai fini di tale riconoscimento. Ed invero, deve considerarsi che una simile contrapposizione opera in via di mero fatto, ed anzi sul terreno delle conseguenze che discendono dal provvedimento in questione, alla stessa stregua di quanto accade in relazione ai provvedimenti concessori o autorizzatori, di fronte ai quali stanno in principio posizioni di interesse legittimo, ma dai quali nascono (una volta perfezionati con i crismi della legge) diritti soggettivi.

A tutto concedere si potrebbe parlare, al riguardo, all'incirca di «diritti patrimoniali consequenziali» rispetto ad un provvedimento che incide sulla sfera giuridica dei destinatari, in via principale e diretta, sul piano degli interessi legittimi. Indubbiamente, infatti, al potere del Ministero, connotato da una qualche discrezionalità (e non ci si riferisce, qui, a quella c.d. tecnica), la società coinvolta, nel caso di specie suo malgrado, non può opporre che un interesse legittimo di tipo oppositivo. (Invece, per quanto concerne i lavoratori dipendenti da essa società, può dirsi che, in via riflessa, essi facciano valere posizioni di interesse legittimo di segno contrario, di tipo pretensivo). Come si dirà poco più avanti, gli stessi vanno considerati piuttosto controinteressati in senso sostanziale.

Da quanto appena detto discende anche che, contrariamente a quanto sostenuto *ex adverso*, non è ininfluenza che il riconoscimento dei diritti previdenziali in questione debba passare attraverso l'emissione di un atto amministrativo. Al contrario, un simile atto si pone, qui, come un momento decisivo determinante ai fini del riconoscimento, donde la preminenza della necessaria intermediazione dell'atto amministrativo.

*Omissis.*

3 - Si può, ora, passare all'esame del merito della controversia all'esame.

Per quanto concerne le censure mosse con il primo ed il terzo mezzo di impugnazione (che è opportuno valutare congiuntamente, date le loro connessioni), le stesse si rivelano all'evidenza fondate. Ed invero, la situazione di esposizione all'amianto per oltre dieci anni (che, per l'art. 13. c. 8 della l. n. 257/1992, è presupposto e condizione precipua per potere applicare i benefici previdenziali ivi previsti ai lavoratori che soddisfino tale requisito) nel provvedimento ministeriale si pone come conclusione pressoché apodittica e indimostrata.

In effetti, ivi si parte dal richiamo delle pregresse conclusioni raggiunte a seguito dell'istruttoria tecnica (che aveva condotto alla conclusione che nessun lavoratore era stato esposto all'amianto per oltre dieci anni), soggiungendo di avere sentito le osservazioni e di avere esaminato la nuova documentazione fornita dalle O.S.,

e di avere riesaminato la documentazione a suo tempo prodotta dall'Inail locale. Premesse dette considerazioni, si giunge alla conclusione opposta a quella precedente dopo avere valutato - per la loro incidenza sull'esposizione, gli elementi relativi al ciclo tecnologico, al processo produttivo, materiali e macchinari usati, ecc., «con riguardo alla globalità del settore produttivo di appartenenza dell'azienda», ritenendo in tal modo «integrato il quadro conoscitivo».

Ora, poiché null'altro compare nella determinazione ministeriale (a parte la tabella circa i tempi di esposizione, i settori di lavorazione e le mansioni dei lavoratori addetti, richiamata nella narrativa in fatto), pare evidente che l'autorità emanante nessun conto dà degli elementi introdotti *ex novo* nel procedimento riaperto su impulso delle organizzazioni sindacali, né spiega sotto quale profilo abbia effettuato un nuovo apprezzamento degli elementi già negativamente valutati nel procedimento pregresso, limitandosi ad enunciare siffatte circostanze. Ove, poi, si consideri che dette rinnovate valutazioni sono state effettuate senza dare la possibilità di interloquire nel procedimento a soggetti da considerare, per quanto si è detto, senza meno interessati (sia pure sotto diverse angolazioni), come l'impresa alle cui dipendenze operano i lavoratori animati dall'aspettativa di ottenere i benefici previdenziali in discussione, e l'Inps (chiamato a liquidare le prestazioni pensionistiche maggiorate), maggiormente evidente appare l'esistenza dei vizi denunciati tanto sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria quanto in ordine alla violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo dei soggetti interessati al medesimo.

Manca, inoltre - come denunciato ancora con il primo motivo (e come eccepito dall'Inps) - un'autonoma istruttoria tecnica, dal momento che né sono stati condotti nuovi accertamenti in loco, né sono stati sentiti soggetti come l'impresa interessata e l'Istituto previdenziale (come appena evidenziato). In tal modo le deter-

minazioni assunte in difformità dalle precedenti conclusioni effettivamente può dirsi che siano state decise «a tavolino», per di più nell'assenza di soggetti che dovevano necessariamente interloquire nel procedimento.

Infine, non si giustifica in nessun modo come mai si sia inteso prescindere dalle precedenti conclusioni raggiunte, sintetizzabili con la considerazione figurante nella parte finale del parere tecnico reso dal Contarp (organo tecnico dell'Inail) del 10 dicembre 1997: «*si ritiene che l'esposizione media ponderata nell'arco dell'anno di tutti i lavoratori richiedenti i benefici previdenziali della ditta in oggetto sia, a causa della sporadicità dell'impiego del tessuto in amianto, pur considerando l'ipotesi più favorevole per i lavoratori ed eventuali punte di esposizione, scarsamente significative e comunque notevolmente inferiore a 0,1 fflcc*». Una specifica motivazione in ordine al rovesciamento di simili conclusioni era doverosa, non foss'altro che per le implicazioni notevoli scaturenti dal riconoscimento dell'esposizione ultradecennale all'amianto, dapprima escluso, ed ora, invece, ammesso inopinatamente, a seguito di rinnovato apprezzamento dei medesimi elementi prima disponibili (del tutto ininfluenti dovendosi considerare i nuovi documenti che si dicono offerti dalle O.S., senza nessun'altra indicazione al riguardo).

Si manifestano, per le ragioni su esposte, fondati il primo motivo ed il terzo, con il quale è stata dedotta la mancata comunicazione di avvio del procedimento ed il conseguente impedimento della partecipazione al medesimo.

Il riconoscimento di fondatezza delle doglianze mosse con detti mezzi di impugnazione rendono superfluo l'esame delle ulteriori censure (di cui al secondo motivo). Alla luce delle considerazioni suesposte, palese risulta l'illegittimità della determinazione impugnata. Di conseguenza il ricorso va accolto, previo assorbimento di ogni altra censura. Per l'effetto è annullata la determinazione ministeriale impugnata.

## IL COMMENTO

di *Manuela Veronelli*

### Premesse generali

Con la sentenza in rassegna, il Tar Veneto annulla l'atto di indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali aveva invitato l'Inps e l'Inail ad estendere alcuni benefici pensionistici ad altre attività produttive rispetto a quelle già contemplate dalla legge (1).

Nell'ambito di questo giudizio sono emerse, in via pregiudiziale e preliminare al merito della controversia, una serie di questioni di una certa rilevanza. In particolare, il collegio ha affrontato il problema relativo alla natura giuridica delle direttive ministeriali, le quali assumono, come è noto, differenti forme giuridiche a seconda degli obiettivi che intendono perseguire (2). Dalla

risoluzione di questo problema dipendono poi una serie di conseguenze in ordine al giudice competente, ai vizi

### Note:

(1) Sui profili storici ed economici della nozione di indirizzo sempre attuale G. Cugurra, *Gli atti di alta amministrazione*, Padova, 1973, 97; si veda anche lo studio di E. Picozza, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, 1988 e il più recente G. della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000. Sul punto cfr. anche S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 180-181, che descrive, sinteticamente, i possibili significati dell'atto di indirizzo.

(2) In alcuni casi, infatti, l'atto di indirizzo del ministro può intervenire per integrare la legislazione, come nel caso delle direttive amministrative con funzione normativa. Sulla direttiva, cfr. M. Clarich - F. Merusi, *Diret-*  
(segue)

deducibili in giudizio e alla situazione soggettiva che è possibile far valere con il ricorso medesimo.

Si tratta di un ambito privo di precisi supporti normativi e le cui interpretazioni giurisprudenziali non seguono ancora un indirizzo univoco (3): l'esame delle differenti fattispecie, pertanto, è demandato alla giurisprudenza, civile e amministrativa, nonché alla Corte costituzionale, con la conseguenza che, soltanto ove si tratti di un atto politico, i giudici si devono astenere dal pronunciarsi, rispettando quanto stabilito all'art. 31 del T. U. sul Consiglio di Stato.

### I vizi dedotti e la decisione del Tar Veneto

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali invita l'Inps e l'Inail ad estendere alcuni benefici pensionistici (pensionamenti anticipati, cassa integrazione straordinaria, nonché la supervalutazione dei contributi previdenziali) ad altre attività produttive - tra cui la società Colbachini - rispetto a quelle contemplate all'art. 13, c. 7 e 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, successivamente modificata dalla legge 4 agosto 1993, n. 271 (4).

La società ricorre avverso l'atto ministeriale, denunciando, in primo luogo, un eccesso di potere del ministro per travisamento dei fatti dovuto ad una carente istruttoria tecnica (5). In secondo luogo, la ricorrente deduce l'incompetenza del ministro ad emanare il suddetto provvedimento, lo scorretto uso del potere di vigilanza sugli enti strumentali, disciplinato dalla legge 9 aprile 1990, n. 88, nonché la violazione del principio della separazione tra la politica e l'amministrazione, stabilito nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. In terzo luogo, la società lamenta di non essere stata messa in grado di partecipare all'istruttoria procedimentale, nell'ambito della quale, invece, avrebbe potuto contribuire efficacemente alla acquisizione dei fatti e alla definizione degli interessi.

Il Tar Veneto ha ritenuto fondato il primo e il terzo motivo di ricorso, considerando superfluo l'esame delle censure indicate nel secondo motivo.

In via preliminare, il collegio ha evidenziato che la direttiva del ministro del lavoro, denominata «quadro espositivo», nel vincolare Inps e Inail a liquidare i benefici previdenziali anche alla società ricorrente, non era classificabile, né come un atto politico, né come una direttiva ministeriale. Al contrario, esso esprimeva un «momento decisionale determinante», con contenuto ricognitivo di una situazione di fatto ai fini del riconoscimento dei diritti previdenziali dei lavoratori della società. Pertanto, il provvedimento ministeriale aveva prodotto effetti immediati sulla posizione giuridica della ricorrente, obbligata appunto ad erogare questi benefici previdenziali ai propri dipendenti (6).

Il collegio, poi, ha valutato congiuntamente la censura mossa con il primo e il terzo motivo di impugnazione: infatti, la constatazione di un'adeguata istruttoria e la carenza della motivazione - nella quale non si dava conto come il ministro fosse giunto alla decisione di ap-

### Note:

(segue nota 2)

tiva, in *Enc. Giur. Trecc.*, (ad vocem), 1986, 6 ss; F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1964, 302; Id., *Il problema delle direttive ai enti pubblici economici nella realtà istituzionale e nella ideologia giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, cit., 275 ss. Altre volte, l'indirizzo ministeriale serve ad indirizzare la successiva attività dei dirigenti. A tal proposito, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ha previsto che agli organi di governo spetta, tra gli altri, l'adozione di atti di indirizzo applicativo ed interpretativo e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; i dirigenti, invece, sono competenti ad adottare gli atti e i provvedimenti amministrativi. Il d.lgs. n. 165/2001 ha riformato il d.lgs. n. 29/1993 così come modificato dal d.lgs. n. 80/1998. Sul confine tra politica e amministrazione dopo l'emanazione del d. lgs. n. 80/1998 cfr. il recente lavoro di S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000, 605 ss. Sul punto cfr. anche C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci - M. D'Antona (a cura di), *Commentario. Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 371 ss; G. Pastori - M. Sgroi, *Dirigenti pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 2001; G. Di Gaspere, *Miti e paradossi della riforma amministrativa tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo. Verso un modello neo-cavouriano di amministrazione pubblica?*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 653. Sovente, poi, le indicazioni di finalità pubbliche e la scelta tecnico-amministrativa sono collegate in una sorta di *continuum*. Si tratta di fattispecie definite comunemente «decisioni amministrative come scelte politiche continuate con altri mezzi». Sul punto cfr. estesamente M. Nigro, *Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, III, *L'azione dei pubblici poteri*, G. Amato Barbera, Bologna, 2001, 695. Oltre a ciò, l'attività di indirizzo ministeriale può assumere la forma di un mero comportamento. Anzi, il semplice non agire potrebbe consistere in un'espressione di indirizzo. Sul punto cfr. G. della Cananea, *Gli atti amministrativi*, cit., 369 porta ad esempio il caso di un ministro che si reca personalmente ad accogliere un rifugiato politico o un cittadino espulso o estradato da un altro Stato.

(3) Su tali questioni, il Tar Veneto ha assunto, peraltro, una posizione di netto contrasto con quella, precedente, del Tar Lazio, che si era dichiarato incompetente a decidere su atti della stessa natura. I tratti distintivi principali tra le due decisioni sono indicati su *Il sole 24 Ore*, del 18 giugno 2002, n. 28.

(4) La legge n. 257/1992 è pubblicata in *G.U. 13 aprile 1992*, n. 87. La Corte costituzionale, con la sentenza 22 aprile 2002, n. 127, pubblicata in *G.U. 24 aprile 2002*, n. 17, *serie speciale*, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 8, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede il trattamento pensionistico anche a favore dei dipendenti non privati. La sentenza è consultabile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>.

(5) In particolare, il Ministro, nel decidere di applicare i benefici previdenziali anche alla società ricorrente, non aveva assunto il parere del Contarp, cioè dell'organo tecnico dell'Inps che, nel 1997, aveva dichiarato le punte di esposizione all'amianto dei lavoratori della società Colbachini non significative. Di questa decisione peraltro non si dava conto neppure nella motivazione del provvedimento. Sulla motivazione dell'atto amministrativo cfr. A. M. Sandulli, *Manuale*, cit., 694; M. S. Giannini, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. giur.*, XXVII, Milano, 1977, 257; A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano 1987. La correlazione tra la motivazione e il provvedimento è sottolineata anche dalla giurisprudenza, in particolare cfr. Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 1992, n. 163, in *Cons. Stato*, 1992, I, 480; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 1995, n. 36, in *Cons. Stato*, 1995, I, 35.

(6) Il successivo provvedimento di erogazione da parte degli enti strumentali avrebbe consumato, infatti, una volontà discrezionale che si era già realizzata con l'atto ministeriale. Ciò rimanda, peraltro, ad un'amministrazione che agisce in forma «prefigurativa». Cfr. M. Nigro, *Esperienze e prospettive del processo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 405. L'azienda, peraltro, aveva evidenziato con sufficiente perizia i danni scaturiti per essa dall'atto, indicandone gli effetti estremamente lesivi che ne sarebbero potuti derivare. Il giudice, quindi, ha ammesso la legittimazione ad agire della Colbachini, sebbene il convenuto avesse eccepito che essa fosse soggetto estraneo al provvedimento in questione, rivolto formalmen-

(segue)

plicare i benefici anche alla società ricorrente - risultavano aggravate dalla mancata partecipazione della società stessa al procedimento. Soltanto le organizzazioni sindacali, infatti, avevano potuto partecipare alla nuova istruttoria procedimentale. In ogni caso, i documenti da esse presentati non giustificavano il rovesciamento della valutazione che, in precedenza, aveva escluso la ricorrente dall'applicazione dei benefici previdenziali previsti dalla normativa. Si trattava - come ha affermato lo stesso Tar Veneto - di una decisione ministeriale «presa a tavolino» ma senza la presenza di tutti gli interlocutori necessari per valutare adeguatamente gli interessi e i fatti introdotti *ex novo* nel procedimento.

### L'ampliamento della nozione di atto impugnabile

L'impugnabilità è uno dei principali connotati del provvedimento amministrativo, accanto all'esistenza di un giudice apposito per l'impugnazione e l'annullabilità dell'atto illegittimo (7). Gli atti di indirizzo, invece, sono generalmente esclusi dal novero degli atti impugnabili davanti al giudice amministrativo (8). Gli effetti di tali direttive, infatti, si esauriscono, nella stragrande maggioranza dei casi, nella sfera interna degli uffici pubblici, senza incidere sulle situazioni giuridiche private (9).

A partire dagli anni Quaranta del secolo scorso, l'impostazione secondo la quale soltanto la decisione finale, concreta e puntuale, risultava rilevante ai fini dell'impugnabilità è stata ampiamente superata (10). Numerosi atti di indirizzo, infatti, sono idonei a creare, modificare ed estinguere, anche se soltanto indirettamente, situazioni giuridiche soggettive. La giurisprudenza in questi casi ne ammette la cd. «impugnazione congiunta» con il successivo atto applicativo (11) e si usa indicare questa circostanza con l'espressione di «atti a giustiziabilità differita» (12).

Nel caso in specie, il Tar Veneto ha ammesso l'impugnazione diretta dell'atto di indirizzo ministeriale, che ha poi annullato per violazione di legge, per eccesso di potere e per violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (13).

Innanzitutto, il collegio ha sottratto la decisione del ministro del lavoro e delle politiche sociali all'area di insindacabilità tuttora riservata agli atti politici, secondo quanto previsto dall'art. 31 del T.U. sul Consiglio di Stato (14). In sostanza, il Tar ha condiviso l'indirizzo giurisprudenziale che richiede, al fine di identificare la nozione di atto politico, due requisiti, uno soggettivo e l'altro oggettivo (15). Da un lato, infatti, l'atto, per essere qualificato come atto politico, deve essere emanato dall'organo cui compete l'indirizzo politico stesso, cioè dal Governo. Dall'altro, è necessario che sia emesso per una causa politica e che sia libero nel fine. Nel caso in specie, invece, la scelta compiuta dal ministro del lavoro non era stata libera, poiché il fine era stato stabilito nella l. n. 257/1992. Inoltre, occorre allocare le risorse

statali e, pertanto, era presente un altro vincolo, quello della legge annuale di bilancio (16).

A parere del collegio, quindi, il ministro del lavoro e delle politiche sociali ha emanato un provvedimento amministrativo discrezionale rispetto al quale sorgevano, rispettivamente, un interesse oppositivo della società ricorrente, e un interesse pretensivo in capo ai lavoratori

#### Note:

(segue nota 6)

te agli enti Inps e Inail. Tuttavia, il Tar non ha desunto la posizione legittimante il ricorso in questione dalla legge - come la giurisprudenza sovente richiede in questi casi limitando in tal modo l'impugnabilità medesima - ma attraverso l'analisi del contenuto dell'atto ministeriale. Sul punto cfr. E. Picozza, *L'attività di indirizzo*, cit., 261, e *ivi* i richiami a quest'orientamento in giurisprudenza.

(7) B.G. Mattarella, *Il provvedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Tratt. dir. amm.*, *Dir. amm. gen.*, Milano, 2000, 719.

(8) Per una disamina della giurisprudenza, G. Ferrari, *La nozione di atto impugnabile nella giurisprudenza dei TAR*, in *Riv. amm.*, 1984, 383; Sulle tipologie di atti impugnabili cfr. in particolare cfr. S. Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sez. Cons. Stato*, in *Circ. Giur.*, 1889, 77; F. Cammeo, *Il ricorso alla IV Sez. contro il provvedimento conseguente ad un rifiuto di registrazione da parte della Corte dei Conti*, in *Giur. it.*, 1938, I, 1, 353; V. Crisafulli, *Intorno ai provvedimenti emessi dal capo del Governo sulle divergenze tra Ministri e alla loro impugnabilità davanti dinanzi al Consiglio di Stato*, in *St. Dir.*, 1940, 231 ss.; A. M. Sandulli, *Commissione parlamentare per la radio televisione e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. it.*, 1980, III, 1, 95.

(9) Sul rapporto tra i ministri e gli enti pubblici cfr. G. Cugurra, *Gli atti di alta*, cit., 363; F. Benvenuti, *Profili giuridici dell'organizzazione economica pubblica pubblica*, in *Riv. Soc.*, 1962, 212; F. Merusi, *Le direttive governative*, cit., 302; Id., *Il problema delle direttive ai enti pubblici*, cit., 275 ss.

(10) S. Cassese, *La basi*, cit., 305.

(11) Sul punto cfr. A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 1221.

(12) Cfr. G. della Cananea, *Gli atti amministrativi*, cit., 348.

(13) In tal modo, il collegio ha aderito al principio anglosassone del *remedies proceed right* F. G. Jacobs, *Remedies in National Courts for the Enforcement of Community Rights*, in *Hacia un Nuevo orden internacional y europeo, Estudio en Homenaje al Profesor Don Manuel Diez de Velasco*, Madrid, 1993, 369 ss.

(14) In generale sull'atto politico si vedano V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, nn. 1-4, 1939; Gli atti politici, in alcuni casi, possono presentare un contenuto puntuale, idoneo a ledere una posizione individuale e, parte della dottrina, ne ammette l'impugnabilità davanti al giudice ordinario. Sul punto cfr. E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971; E. Guicciardi, *L'atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, 265; A. M. Sandulli, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. cass. civ.*, 1946, II, 517. La stessa Corte di giustizia, affermando la responsabilità dei pubblici poteri nei confronti dei cittadini per l'inattuazione delle direttive comunitarie ha introdotto nel nostro ordinamento un illecito di tipo politico. Sul punto vedi Corte giust., 19 novembre 1991, *Franovich e a. c. Repubblica Italiana*, C-6 e C-9/90, in *Racc.*, 1991, I-5357 ss., con nota di S. Tassone, *Sulla responsabilità dello Stato membro per omessa attuazione di direttive comunitarie nell'ordinamento interno*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1992, 138 ss.

(15) Il Tar richiama, in particolare, una recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 217, in *Foro amm.*, 1996, 480, in cui si rileva che l'art. 31 del T.U. sul Consiglio di Stato, costituisce un'ipotesi eccezionale, soggetta quindi a stretta interpretazione.

(16) Per una descrizione del rapporto tra la nuova dirigenza e il bilancio, cfr. la deliberazione della Corte dei conti 26 maggio 1999, n. 22 in *questa Rivista*, 1999, 789.

della suddetta (17). La prima, contraria alla misura conformativa contenuta nel provvedimento. I secondi, con aspettative tradite da un eventuale atto amministrativo illegittimo. Pertanto, il giudice amministrativo ha sottoposto l'atto del ministro del lavoro e delle politiche sociali al suo sindacato. D'altronde, la giurisprudenza, benché non segua in materia un indirizzo univoco (18), ammette la diretta impugnabilità di atti generali davanti al giudice amministrativo, qualora essi incidano in maniera diretta e immediata sulla sfera giuridica dei destinatari e soprattutto nel caso in cui siano la somma di una pluralità di atti individuali e concreti: ad esempio, il Prg, qualora si presenti lesivo degli interessi dei proprietari di alcune aree (19). Sulla base di queste considerazioni, in alcuni frangenti, anche i regolamenti sono considerati immediatamente impugnabili (20) e principi analoghi sono enunciati a proposito delle circolari, salvo che esse non siano a carattere puramente interno e interpretativo (21).

La decisione in rassegna conferma, dunque, che il ricorso davanti al giudice amministrativo è ammesso a prescindere dal *nomen iuris* del provvedimento (22) e l'atto finale, inteso come momento compositivo del contrasto tra autorità e libertà, si pone in secondo piano rispetto al rapporto sottostante (23). Soprattutto l'attività di indirizzo ministeriale, infatti, richiede e consente di adottare forme diverse dal tradizionale atto amministrativo (24). Queste modalità di azione pubblica, però, non possono comportare l'assenza di una tutela giurisdizionale per le posizioni giuridiche dei cittadini.

### Partecipazione e sindacato del giudice amministrativo

Il Tar Veneto, inoltre, ha ritenuto fondati i motivi di ricorso, inerenti alla carente istruttoria tecnica e alla mancata partecipazione della ricorrente al procedimento di formazione dell'atto d'indirizzo ministeriale (25).

Dalle considerazioni svolte dal giudice amministrativo, si può ipotizzare che l'atto ministeriale non è stato considerato al pari di un atto generale. In tal modo, è stato superato il limite di cui all'art. 13 della l. n. 241/1990, che esclude gli atti normativi e amministrativi generali, nonché quelli di programmazione e di pianificazione dall'applicazione degli istituti di partecipazione procedimentale.

Nel caso in specie, l'atto di indirizzo ministeriale è stato equiparato dal giudice ad un «qualsiasi provvedimento concessorio o autorizzatorio» (26) e quindi sottoposto alle garanzie procedurali di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. A tal fine, il collegio ha ripercorso l'iter procedurale attraverso il quale era stato emanato l'atto definitivo: la pubblica amministrazione aveva riaperto il procedimento su impulso delle organizzazioni sindacali, senza inviare alcuna comunicazione dell'avvio di tale procedimento agli altri soggetti interessati a vario titolo.

Come è noto, l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della l. n. 241/1990 si

fonda su di una duplice esigenza (27). Da un lato, esso garantisce ai destinatari dell'azione amministrativa di far valere le proprie pretese partecipative. Dall'altro, consente alla stessa amministrazione di ponderare più efficacemente gli interessi coinvolti nel perseguire l'interesse pubblico principale, a fronte degli altri interessi pubblici e privati eventualmente coinvolti. Per questo motivo, l'adeguatezza dell'istruzione si valuta soprattutto nella misura in cui i destinatari siano stati messi in condizione di contraddire. Queste considerazioni, peraltro, valgono anche nelle ipotesi di esercizio della funzione amministrativa di secondo grado, laddove sia evidente il pregiudizio alle posizioni giuridiche singole. Nel caso in

#### Note:

(17) Sul punto cfr. E. Picozza, *L'attività di indirizzo*, cit., 269.

(18) Cfr. G. della Cananea, *Gli atti amministrativi*, cit., 2000, 349 e *ivi* ampi richiami alla giurisprudenza.

(19) Cons. St., Ad. Plen., 9 marzo 1983, n. 1, in *Rass. Cons. St.*, 1983, I, 697.

(20) Su questa tematica si vedano per tutti, A. Romano, *Osservazioni sull'impugnabilità dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955; F. Benvenuti, *L'impugnativa dei regolamenti*, in *Foro amm.*, 1982, 532.

(21) F. Cammeo, *La violazione delle circolari come vizio di eccesso di potere*, in *Giur. it.*, 1911, II, c. 107; D. Mastrangelo, *Sull'impugnabilità delle circolari e sulla rilevanza nel giudizio amministrativo*, in *Foro amm.*, 1979, 819. Per una panoramica più ampia di esempi giurisprudenziali cfr. S. Cassarino, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza. I presupposti*, Milano, 1984, 114. Si può affermare, pertanto, che qualora i poteri pubblici compiono, in atti programmatici e generali, scelte in cui confluiscono specifici interessi dei singoli cittadini, la tendenza dell'ordinamento è quella di anticipare cronologicamente anche il momento della tutela giurisdizionale. Sul punto cfr. M. Nigro, *Lineamenti*, cit., 720.

(22) Sono le conclusioni a cui giunge nel suo lavoro A. M. Corso, *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990, 102.

(23) D. Sorace, *Promemoria per una nuova voce: Atto amministrativo*, in *Studi in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, III, 756.

(24) M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, (a cura di E. Cardi e A. Nigro), VI ed., Bologna, 2002, 249.

(25) Mentre ha considerato superfluo l'esame delle censure indicate nel secondo motivo, relative alla violazione del principio della separazione tra politica e amministrazione. A questo riguardo, il collegio si è limitato ad affermare che l'atto di indirizzo ministeriale era provvisto di una «discrezionalità non di tipo tecnico» - di competenza esclusiva quest'ultima del dirigente a ciò preposto. Tuttavia, il collegio non ha poi chiarito, se non in termini piuttosto generici, la questione inerente qualificazione del provvedimento impugnato: la scelta del Ministro è stata infatti ritenuta «espressione di una qualche discrezionalità».

(26) La decisione si colloca solo apparentemente su di una linea più tradizionale rispetto alle recenti tendenze giurisprudenziali in materia di sindacato del giudice sull'attività tecnica della pubblica amministrazione. Il collegio, infatti, pur definendo l'indirizzo ministeriale come un atto provvisto di mera discrezionalità amministrativa, si è pronunciato su di una decisione che, nella sostanza, era stata altamente tecnica. Sui limiti del sindacato giurisdizionale cfr. F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1950, 120 ss: In particolare sulla discrezionalità tecnica, cfr. F. Ledda, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di V. Bachelet. Amministrazione e garanzie*, Milano, 1987, vol. II, 307.

(27) Sulla comunicazione di avvio del procedimento cfr. tra gli altri, A. Corpaci, *La comunicazione dell'avvio del procedimento alla luce dei primi riscontri giurisprudenziali*, in *Reg.*, 1994, 306 ss.

specie, ad esempio, il ministero non aveva effettuato un'istruttoria tecnica - autonoma rispetto a quella svolta in precedenza - dal momento che non erano stati condotti nuovi accertamenti *in loco* relativi all'esposizione dei lavoratori all'amianto. Dette rinnovate valutazioni, quindi, erano state compiute senza dare la possibilità di partecipare, né alla società ricorrente, interessata a non erogare i benefici previdenziali in discussione ai suoi lavoratori, né all'Inps, chiamato a liquidare le prestazioni pensionistiche maggiorate.

L'istituto della comunicazione dell'avvio del procedimento incide anche sulla sufficienza della motivazione del provvedimento amministrativo. Infatti, se, da un lato, esso consente agli interessati di presentare memorie scritte e documenti, dall'altro, fa sorgere un obbligo in capo alla pubblica amministrazione di valutare i contributi così presentati dai partecipanti. Nel caso in specie, ad esempio, l'autorità emanante non aveva spiegato sotto quale profilo avesse effettuato un nuovo apprezzamento degli elementi valutati negativamente nel procedimento pregresso. A questo riguardo, il collegio ha affermato che una motivazione, in ordine al rovesciamento delle conclusioni a cui si era giunti in precedenza fosse necessaria, soprattutto per le rilevanti implicazioni scaturenti dal riconoscimento dell'esposizione ultradecennale all'amianto, dapprima escluso, e poi ammesso ma sulla base di elementi disponibili anche in precedenza.

### Conclusioni

La sentenza in epigrafe, dunque, assume rilievo principalmente sotto due profili. Innanzitutto, essa evidenzia che l'azione amministrativa può assumere forme diverse dal tradizionale provvedimento amministrativo. Al tempo stesso, però, conferma che questa possibilità non si può ripercuotere sulle garanzie giurisdizionali del cittadino. In questo senso, si spiegano, almeno in parte, anche le recenti riforme intervenute in materia di giustizia amministrativa che hanno introdotto la possibilità per il cittadino di impugnare davanti al giudice amministrativo, al pari del tradizionale provvedimento finale in senso formale e sostanziale, i cd. comportamenti amministrativi; i silenzi; i provvedimenti impliciti; i cd. negozi attuativi; gli atti amministrativi emessi da privati ecc. (28). A questo proposito, però, è necessario intendersi su due ulteriori aspetti. Quanto al primo, si può dire che l'inquadramento fra i provvedimenti amministrativi di manifestazioni tacite o implicite del potere amministrativo investe soprattutto l'aspetto funzionale della categoria dell'atto impugnabile; quello degli atti di indirizzo attinge, invece, al pari dell'atto dei concessionari, al profilo formale e soggettivo. Quanto al secondo aspetto, è necessario sottolineare che l'elemento comune a tutti gli atti sopra menzionati è rinvenibile nella loro - anche se solo eventuale - diretta e immediata incisività sulla sfera giuridica degli amministrati: proprio quest'ultimo aspetto rileva, peraltro, ai fini dell'impu-

gnabilità, garantendo al cittadino una tutela giurisdizionale più intensa.

In secondo luogo, a parere del Tar Veneto, la partecipazione del privato alla formazione degli atti di indirizzo ministeriale è connessa, non solo all'interesse del singolo, ma anche a quello della stessa amministrazione. In questo senso, la decisione conferma, da un lato, l'importanza attribuita dal giudice amministrativo alle caratteristiche funzionali dell'atto di indirizzo ministeriale: le censure mosse, nel caso in specie, si sono concentrate soprattutto sulla scelta che aveva modificato in senso peggiorativo le aspettative di diritto create in precedenza alla società ricorrente, senza che le fosse stata fornita un'adeguata motivazione in proposito (29). Dall'altro, però, il giudice ha statuito anche che il contributo degli interessati avrebbe potuto produrre - in concreto - un significativo arricchimento all'azione amministrativa. Trattandosi di atti implicanti una valutazione di tipo discrezionale, l'interesse pubblico al corretto esercizio del potere non poteva quindi essere disgiunto dalla presenza di adeguate garanzie partecipative, idonee a garantire anche il buon andamento della pubblica amministrazione.

### Note:

(28) Si fa riferimento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 e alla legge 21 luglio 2000, n. 205 ma anche ad alcune pronunce giurisprudenziali, cfr ad esempio Consiglio di Stato, sez. V, 7 giugno 1999, n. 295, in materia di atti amministrativi emessi dai privati anche non concessionari di opere pubbliche, riportata nel volume di S. Cassese, L. Fiorentino, A. Sandulli, *Casi e materiali di diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 38 ss.

(29) Sulla questione cfr ampiamente G. della Cananea, *Gli atti amministrativi*, cit., 254 ss. L'azienda, peraltro, aveva evidenziato con sufficiente perizia i danni scaturiti per essa dall'atto, indicandone gli effetti estremamente lesivi che ne sarebbero potuti derivare.