Pubblicato il 03/03/2025

N. 00308/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01567/2024 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1567 del 2024, proposto da

, rappresentato e difeso dagli avvocati Adriano Caretta, Elisa Caretta e Fabio Caretta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del diniego opposto in data 21 novembre 2024 dall'INAIL – Direzione territoriale di Vicenza alla "*richiesta di accesso agli atti n. 55826*" inoltrata in data 12 novembre 2024 con la quale il ricorrente ha chiesto l'accesso al fascicolo n. 520040539 del 5 giugno 2023 con particolare riguardo alla denuncia di malattia professionale compilata dal datore di lavoro e al relativo questionario;

nonché per l'accertamento del diritto del ricorrente all'accesso ai documenti e agli

atti amministrativi di cui alla predetta istanza, con conseguente condanna dell'INAIL ad esibire la documentazione richiesta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'INAIL;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2025 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente premette in fatto:
- di essere affetto da malattia professionale («*protrusioni discali L1-L2 e L3-L4*») regolarmente denunciata all'INAIL in data 5 giugno 2023 che, pur avendola rubricata al n. 520040539, non l'ha riconosciuta in quanto *«gli accertamenti effettuati per il riconoscimento della malattia professionale hanno evidenziato che il rischio lavorativo cui è stato/è esposto non è idoneo a provocare la malattia denunciata»*;
- di aver inoltrato in data 12 novembre 2024 un'istanza di accesso al fascicolo contenente la denuncia della malattia professionale presentata dal datore di lavoro, oltre al questionario che quest'ultimo è tenuto a compilare per legge;
- di aver motivato l'istanza di accesso con la necessità di utilizzare la documentazione richiesta per la proposizione di un'azione giudiziaria finalizzata al risarcimento del c.d. danno differenziale ex art. 2087 c.c. e art. 32 Cost.;
- che l'INAIL con provvedimento assunto in data 22 novembre 2024 ha rigettato l'istanza con la seguente motivazione: *«la motivazione addotta relativa al risarcimento del danno differenziale ex art. 2087c.c. e art. 32 della Costituzione, non è pertinente rispetto alla documentazione richiesta».*
2. Di tale provvedimento la ricorrente ha chiesto l'annullamento deducendone

l'illegittimità per i seguenti motivi: «*Violazione o falsa applicazione artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990. art. 3 e ss. D.P.R. n. 184 del 2006, artt. 59 e 60 D. Lgs. n. 196 del 2003, anche in relazione agli artt. 6, 14, 15 e 16 del Regolamento Inail in materia di accesso agli atti. Eccesso di potere: difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità e irragionevolezza; contraddittorietà; ingiustizia manifesta. Violazione dei principi di proporzionalità, pubblicità e trasparenza, anche in relazione agli artt. 2 e 3 L. n. 241 del 1990. Violazione artt. 3, 24, 97e 113 Cost.*.

Il ricorrente sostiene che il diniego opposto dall'INAIL vìola le disposizioni di legge in materia di accesso agli atti amministrativi (artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990), non avendo l'INAIL adeguatamente motivato la mancata ostensione dei documenti richiesti che sono necessari per tutelare in sede giudiziaria i propri diritti. A detta del ricorrente, il provvedimento impugnato è altresì viziato per difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto l'INAIL non ha spiegato perché le ragioni dell'istanza di accesso agli atti non sono pertinenti alla documentazione richiesta, né ha considerato prevalente il diritto di difesa rispetto ad eventuali esigenze di riservatezza.

3. L'INAIL si è costituito in giudizio con atto di mera forma del 22 gennaio 2025 e, con successiva memoria del 27 gennaio 2025, ha chiesto il rigetto del ricorso, eccependone l'inammissibilità per mancata notifica al datore di lavoro, da qualificare come un controinteressato formale, e l'infondatezza nel merito.

Secondo l'Istituto la documentazione richiesta non presenta un nesso diretto e necessario con l'azione per il risarcimento del danno differenziale che, avendo natura prevalentemente "quantitativa", può essere determinato a prescindere dai documenti di cui è stata chiesta l'ostensione: difatti, posto che l'azione per il danno differenziale mira a colmare la differenza tra l'indennizzo erogato dall'Istituto e il risarcimento spettante al lavoratore, per tale finalità sarebbero sufficienti i prospetti di liquidazione INAIL, già in possesso di parte ricorrente.

Infine, l'INAIL richiama la giurisprudenza in materia di accesso difensivo che richiede un rigoroso vaglio del nesso di strumentalità tra i documenti richiesti e

l'azione giudiziaria prospettata.

4. Alla camera di consiglio del 12 febbraio 2025 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. L'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dall'INAIL per la mancata notifica del ricorso stesso al datore di lavoro, non è fondata.

2. L'art. 116 c.p.a. dispone che "*Contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato*".

Nel processo amministrativo la qualità di controinteressati formali dev'essere riconosciuta a coloro che - oltre a essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base a esso (c.d. elemento formale), sono portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto, interesse che dev'essere di natura uguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale).

Tuttavia in materia di accesso documentale l'art. 22, comma 1, lett. c), della l. n. 241/1990 qualifica come *"controinteressati"*, "*tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza*". Pertanto, secondo la giurisprudenza (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 28 giugno 2016, n. 2863), nel rito in materia di accesso sono controinteressati formali coloro che per effetto dell'ostensione vedrebbero pregiudicato il proprio diritto alla riservatezza.

Ciò premesso, il Collegio ritiene che il datore di lavoro della ricorrente possa essere qualificato come un controinteressato formale.

Difatti sussiste il c.d. elemento formale perché il datore di lavoro della ricorrente,

pur non essendo nominativamente citato nel provvedimento impugnato (*«Vista la descrizione del contenuto richiesto: Questionari e denunce di infortunio e malattia professionale del datore di lavoro»*), è agevolmente individuabile, trattandosi di un soggetto ben noto alla ricorrente. Tuttavia difetta il c.d. elemento sostanziale perché - come già evidenziato - l'art. 22, comma 1, l. n. 241/1990 individua i controinteressati in coloro che *"dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"*, ma rispetto alla documentazione richiesta dalla ricorrente non si rinvengono dati sensibili o giudiziari del datore di lavoro da tutelare e/o attinenti alla sfera della sua riservatezza (tanto è vero che l'Amministrazione resistente non ha ritenuto di coinvolgerlo in sede procedimentale). Difatti le denunce di infortunio e di malattie professionali - che il datore di lavoro è tenuto a presentare per legge - riguardano fatti e/o informazioni attinenti alla sfera personale e professionale del soggetto che richiede l'accesso.

3. Nel merito, il ricorso è fondato.

L'art. 22 l. n. 241/1990 garantisce il diritto di documenti amministrativi a *"tutti i soggetti privati, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*.

Nell'interpretare questa disposizione, la giurisprudenza afferma in modo costante che è onere della parte che chiede l'accesso dimostrare che gli atti abbiano una specifica utilità per la tutela di propri interessi, non necessariamente coincidenti con il diritto di difesa ex artt. 24 e 113 Cost., ma che devono comunque essere apprezzabili sul piano giuridico ed essere dotati della necessaria concretezza (Cons. Stato, Sez. IV, 5 giugno 2017, n. 2680).

Sempre secondo la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773), *«Per accogliere le cd. istanze di accesso difensive (ovvero motivate dalla necessità dell'istante di articolare le proprie difese in un procedimento giurisdizionale) è necessario che: a) sussista un interesse ostensivo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di determinate fattispecie; b) sussista un*

certo "collegamento" tra atti richiesti e difese da apprestare; c) la richiesta ostensiva sia adeguatamente motivata dall'istante. Ciò in quanto l'ostensione del documento passa attraverso un rigoroso vaglio circa l'appena descritto nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa».

4. Ebbene, il ricorrente ha chiesto l'ostensione delle denunce degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché dei questionari che il datore di lavoro ha l'obbligo per legge di compilare su moduli prestampati e che, una volta compilati, fuoriescono dalla sua sfera di dominio personale per formare oggetto di valutazione dell'INAIL e della lavoratrice stessa, anche in vista di eventuali e future azioni giudiziarie.

Trattasi di documenti inerenti alle modalità e/o alle circostanze di tempo e di luogo degli infortuni subìti e delle malattie contratte dalla lavoratrice in occasione della propria attività professionale, potenzialmente incidenti su eventuali aspetti della responsabilità del datore di lavoro in caso di omessa adozione di misure atte a tutelare l'integrità fisica o morale della lavoratrice e, in definitiva, sulla misura della quantificazione risarcitoria del danno.

Il ricorrente ha puntualmente indicato le ragioni che l'hanno determinato a richiedere l'ostensione di tali atti, specificando che la conoscenza degli stessi è propedeutica alla proposizione di un'azione di risarcimento del c.d. danno differenziale, esperibile ogni qualvolta il danneggiato non si ritenga soddisfatto dell'importo già liquidato dall'Istituto a titolo di rendita.

Sotto questo profilo, il Collegio ritiene che sia stata fornita la dimostrazione del c.d. nesso di strumentalità necessaria tra i documenti amministrativi richiesti e le esigenze di tutela dedotte, non essendosi l'interessata limitata ad un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, ma identificando addirittura l'azione che intende proporre in sede giurisdizionale.

Erroneamente, dunque, l'Amministrazione ha negato l'accesso affermando che *«la*

motivazione addotta relativa al risarcimento del danno differenziale ex art. 2087 c.c. e art. 32 della Costituzione, non è pertinente rispetto alla documentazione richiesta».

Giova, al riguardo, rammentare che «*la pubblica amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990*» (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4).

Non compete, quindi, a questo Tribunale sindacare la pertinenza nel merito dei documenti richiesti ai fini della preannunciata azione risarcitoria. Di contro nel presente giudizio è sufficiente la prospettazione di un'esigenza difensiva plausibile e addirittura identificata nei suoi elementi costitutivi, collegata ai documenti richiesti e sorretta da un interesse di perdurante attualità al momento della decisione.

5. Alla stregua delle considerazioni che precedono, il provvedimento impugnato è illegittimo e dev'essere annullato. Per l'effetto il Collegio, nel dichiarare il diritto del ricorrente all'accesso, mediante esame ed estrazione di copia, alla documentazione richiesta, dispone che l'INAIL proceda all'ostensione di tale documentazione nel termine di giorni trenta decorrente dalla comunicazione o, se a questa anteriore, dalla notificazione della presente decisione.

6. Le spese di lite seguono la soccombenza e, liquidate come da dispositivo, vengono distratte a favore dei procuratori della ricorrente, dichiaratisi antistatari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e dichiara il diritto del ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta con l'istanza trasmessa in data 12 novembre 2024.

Ordina all'INAIL di consentire alla ricorrente l'accesso, mediante visione ed estrazione di copia, alla documentazione richiesta, entro il termine di giorni 30 (trenta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Condanna l'INAIL al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese del presente giudizio che liquida in complessivi € [illegible] oltre accessori di legge e al rimborso del contributo unificato, da distrarsi a favore degli avvocati Adriano Caretta, Elisa Caretta e Fabio Caretta dichiaratisi antistatari.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Andrea De Col, Primo Referendario, Estensore

Giampaolo De Piazzi, Referendario

L'ESTENSORE
Andrea De Col

IL PRESIDENTE
Carlo Polidori

N. 01567/2024 REG.RIC.

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.