



Corte III
C-5791/2018

Sentenza del 6 dicembre 2018

Composizione

Michela Bürki Moreni statuyente quale giudice unica,
cancelliere Oliver Engel.

Parti

A. _____ SA,
patrocinata dall'avv. Jean-Maurice Jordi,
ricorrente,

contro

**Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli
infortuni (INSAI/SUVA),**
autorità inferiore.

Oggetto

Avvertimento di livello 3 (decisione del 7 settembre 2018).

Fatti:**A.**

A.a Con comunicazione del 24 luglio 2018, intitolata avvertimento livello 3, l'INSAI ha comunicato alla A._____SA, impresa di costruzioni con sede a (...), di aver constatato, nell'ambito di un controllo effettuato il giorno precedente presso il cantiere di (...), che non erano state attuate le misure necessarie per garantire la sicurezza sul lavoro e la tutela della salute. Ritenuto che erano già state rilevate ripetute violazioni in passato, l'assicuratore ha dichiarato che, in caso di rinnovata infrazione, l'azienda sarebbe stata attribuita, entro un anno dall'ultima infrazione e senza alcuna comunicazione, ad un grado superiore della tariffa dei premi (doc. TAF 5 allegato 5).

A.b Con osservazioni del 14 agosto 2018 la A._____SA, rappresentata dall'avvocato Jean-Maurice Jordi, ha chiesto di accogliere le obiezioni presentate e di conseguenza di annullare l'avvertimento di livello 3 riformandolo in un semplice avvertimento contenente solo la constatazione 3, senza alcun riferimento a futuri aumenti di premio in caso di nuova violazione delle norme di sicurezza (doc. TAF 5 allegato 3).

B.

Con decisione del 7 settembre 2018 intitolata "obiezioni contro l'avvertimento datato 24 luglio 2018", notificata il 10 settembre 2018 (tracciamento degli invii allegato al doc. TAF 1) e priva dei rimedi di diritto, l'INSAI ha confermato il tenore dell'avvertimento di livello 3 emanato il 24 luglio 2018 (allegato al doc. TAF 1).

C.

C.a Con due scritti datati 8 ottobre 2018, l'avvocato Jean Maurice Jordi, rappresentato dall'avvocato B._____, in quanto ricoverato d'urgenza in ospedale il 7 ottobre 2018, ha chiesto all'INSAI di emanare una decisione formalmente corretta cioè corredata dei rimedi giuridici, rispettivamente di restituire il termine per presentare opposizione (allegati al doc. TAF 1).

C.b L'INSAI, dal canto suo, tramite messaggio di posta elettronica del 9 ottobre 2018, ha comunicato di non essere intenzionata ad emanare una decisione munita dei rimedi di diritto, essendo vincolata al Manuale CFSL, secondo cui per questo tipo di decisioni non vengono contemplati i rimedi di diritto (documento allegato al doc. TAF 1).

D.

In data 9 ottobre 2018, il patrocinatore della A. _____ SA, per il tramite dell'avvocato B. _____, ha comunicato al TAF di essere ricoverato in ospedale dal 7 ottobre 2018 e di essere impossibilitato a lavorare. Egli ha pertanto presentato istanza di restituzione del termine per presentare ricorso avverso la decisione del 7 settembre 2018, scadente il giorno seguente (doc. TAF 1 e allegati).

E.

Con comunicazione del 24 ottobre 2018, il TAF ha chiesto all'INSAI la trasmissione dell'incarto (doc. TAF 2).

F.

In data 9 novembre 2018 l'avvocato Jordi ha inoltrato ricorso al TAF contro la decisione dell'INSAI del 7 settembre 2018, chiedendo in ordine di dichiarare il ricorso ricevibile, in via subordinata di accogliere la domanda di restituzione dei termini. Nel merito ha postulato l'annullamento dell'avvertimento di livello 3 chiedendone la riforma a semplice avvertimento (doc. TAF 4). Dei motivi si dirà, se necessario, nei considerandi di diritto.

G.

Chiamato a esprimersi sulla tempestività del ricorso, rispettivamente sull'istanza di restituzione del termine, l'INSAI ha proposto di ammettere la domanda (doc. TAF 7).

Diritto:**1.**

Riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF, il Tribunale amministrativo federale (TAF) giudica, in virtù dell'art. 31 LTAF, i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. In particolare, l'INSAI è un'autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. e LTAF. In base all'art. 109 lett. c LAINF (RS 832.20), il TAF è competente per statuire in merito a ricorsi contro le decisioni su opposizione concernenti le disposizioni per prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

2.

La procedura dinnanzi al TAF è retta dalla PA, in quanto non è disposto altrimenti (art. 37 LTAF). Giusta l'art. 3 lett. dbis PA, sono riservate le disposizioni speciali della LPGA (RS 830.1). Secondo l'art. 2 LPGA, le disposi-

zioni della presente legge sono applicabili alle assicurazioni sociali disciplinate dalla legislazione federale, se e per quanto le singole leggi sulle assicurazioni sociali lo prevedano. Ora, l'art. 1 LAINF stabilisce che le disposizioni della LPGGA sono applicabili all'assicurazione contro gli infortuni, sempre che la presente legge (LAINF) non preveda espressamente una deroga alla LPGGA.

3.

Di regola, solo le decisioni su opposizione e quelle contro cui un'opposizione è esclusa possono essere impugnate mediante ricorso davanti al TAF (art. 56 cpv. 1 LPGGA). L'art. 105a LAINF precisa tuttavia che se vi è un pericolo nel ritardo, l'organo decisionale può dare ordini in materia di prevenzione contro gli infortuni e delle malattie professionali senza possibilità d'opposizione.

4.

4.1 Giusta l'art. 60 LPGGA (RS 830.1) il ricorso dev'essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione impugnata. Le richieste scritte devono essere consegnate all'assicuratore oppure, a lui indirizzate, a un ufficio postale svizzero o ad una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 39 cpv. 1 LPGGA).

4.2

4.2.1 In concreto la decisione impugnata del 7 settembre 2018 è stata notificata il 10 settembre seguente (consid. B), sicché il termine di ricorso è scaduto il 10 ottobre 2018 (art. 38 LPGGA), fatto non contestato dalla ricorrente (cfr. doc. TAF 4, p. 2).

4.2.2 Il 9 ottobre 2018, prima della scadenza del termine ricorsuale, l'avvocato Jordi, per il tramite dell'avvocato B._____, a seguito del ricovero in ospedale, intervenuto d'urgenza il 7 ottobre 2018 e protrattosi fino all'11 ottobre 2018 (doc. G allegato al doc. TAF 4), ha trasmesso al TAF una richiesta di restituzione del termine ricorsuale, precisando che l'avvocato B._____ non poteva seguire la pratica non essendone a conoscenza (doc. F allegato al doc. TAF 4).

4.3 Il ricorso contro la decisione del 7 settembre 2018 è stato presentato il 9 novembre 2018 ed è pertanto tardivo (doc. TAF 4).

5.

5.1 Il ricorrente sostiene tuttavia che il gravame vada considerato tempestivo, in quanto la decisione impugnata è priva dei rimedi di diritto e l'INSAI ha altresì omesso di indicarli, malgrado l'espressa richiesta in tal senso.

5.2

5.2.1 Per l'art. 35 cpv. 1 e 2 PA le decisioni scritte, anche se notificate in forma di lettera, devono essere designate come tali, motivate, e indicare il rimedio giuridico. L'indicazione del rimedio giuridico deve menzionare il rimedio giuridico ordinario ammissibile, l'autorità competente e il termine per interporlo. Secondo l'art. 38 PA una notificazione difettosa non può cagionare alcun pregiudizio. Si tratta in concreto di un principio generale del diritto che concretizza il principio costituzionale della protezione della buona fede (sentenza del TF 1C_233/2018 del 6 novembre 2018 consid. 3.1).

Per l'art. 49 cpv. 3 prima frase LPGA le decisioni sono accompagnate da un avvertimento relativo ai rimedi giuridici. La notificazione irregolare di una decisione non deve provocare pregiudizi per l'interessato (terza frase).

5.2.2 Secondo la giurisprudenza tuttavia chi riceve uno scritto privo dei rimedi di diritto non può semplicemente ignorarlo, bensì è tenuto a impugnarlo entro il termine abituale oppure, se riconosce il carattere di decisione e non vuole sopportarne le conseguenze, a informarsi, entro un termine utile, circa il rimedio di diritto che entra in linea di conto concretamente. Se il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio dalla notifica difettosa, in quanto ha potuto impugnare la decisione, il difetto va considerato sanato (sentenza del TF 1C_233/2018 del 6 novembre 2018 consid. 3.1 e giurisprudenza citata; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2013, pag. 37 N 2.22 e giurisprudenza citata).

5.3 L'avvertimento è un atto mediante il quale il datore di lavoro è invitato ad ovviare per il futuro alla violazione delle prescrizioni in materia di sicurezza sul lavoro ed è impugnabile mediante ricorso (sentenza del TAF C-6597/2013 del 28 novembre 2016 consid. 1.4.2; sentenza del TAF C-3183/2008 del 18 agosto 2009 consid. 5).

Al riguardo il Tribunale amministrativo federale ha già avuto modo di statuire che gli avvertimenti, di cui può essere tenuto conto nell'ambito di un aumento di premio devono – diversamente da quanto previsto dal manuale

della procedura d'esecuzione per la sicurezza sul lavoro – essere muniti dell'indicazione relativa ai rimedi giuridici. In tale contesto le obiezioni dell'azienda ammonita sono da considerare come delle opposizioni (DTAF 2010/37 consid. 2.5.3 e sentenza del TAF C-3183/2008 del 18 agosto 2009 consid. 5).

5.4 In concreto, l'INSAI, dopo l'emanazione dell'avvertimento livello 3 del 24 luglio 2018, ha esaminato le obiezioni esposte dalla ricorrente entro il termine fissatogli di 20 giorni ed emanato la decisione impugnata (definita tale a pag. 4, cfr. allegato a doc. TAF 1). Alla luce di quanto sopra esposto e contrariamente a quanto indicato nell'email del 9 ottobre 2018, l'INSAI avrebbe pertanto dovuto indicare i rimedi di diritto. Di conseguenza, la decisione impugnata è di principio viziata.

6.

Va quindi esaminato se tale vizio può essere considerato sanato.

6.1 Dagli atti emerge in particolare che la ricorrente ha chiesto all'INSAI l'emanazione di una decisione formalmente corretta soltanto posteriormente al ricovero del suo patrocinatore in ospedale e meglio l'8 ottobre 2018 (due giorni prima della scadenza dell'usuale termine di ricorso), per il tramite dell'avvocato B._____, incaricato appositamente dall'avvocato Jordi. Con un'ulteriore scritto anch'esso datato 8 ottobre 2018 l'avvocato Jordi, sempre rappresentato dall'avvocato B._____, ha reiterato la richiesta presentando altresì domanda di restituzione del termine per presentare opposizione. L'INSAI non ha dato seguito alle richieste, facendo riferimento a delle direttive interne, secondo cui per avvertimenti e decisioni sulle obiezioni non sarebbero contemplati rimedi di diritto. In tal occasione l'INSAI ha tuttavia pure precisato, tramite messaggio di posta elettronica del 9 ottobre 2018 che "il Tribunale amministrativo federale ha comunque statuito che questi (gli avvertimenti) sono impugnabili" (cfr. allegati a doc. TAF 1).

6.2 Alla luce di quanto sopra esposto, emerge che il fatto che la decisione impugnata fosse viziata non implica automaticamente che il termine di ricorso vada considerato salvaguardato. In concreto dal testo del provvedimento impugnato risulta da un lato esplicitamente che si tratta di una decisione. Di conseguenza, così come è stato del resto fatto, era necessario informarsi presso l'autorità competente circa i rimedi di diritto, al fine di evitare delle conseguenze spiacevoli. Dall'altro la richiesta di informazioni formulata precedentemente alla scadenza dell'usuale termine di ricorso, ha permesso di accertare, - malgrado il rifiuto di emanare una nuova decisione

- il giorno precedente la scadenza del termine (che sarebbe intervenuta il 10 ottobre 2018), che secondo il Tribunale amministrativo federale il provvedimento in questione era impugnabile. In simili circostanze, il rappresentante della ricorrente e, in sua vece, l'avvocato B. _____, avrebbe potuto e dovuto salvaguardare il termine impugnare il provvedimento contestato, tramite l'invio di un ricorso cautelativo al TAF (che in ogni caso sarebbe stato obbligato a trasmettere il ricorso all'eventuale autorità competente ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 PA). Tale circostanza è del resto comprovata dal fatto che in data 9 ottobre 2018 l'avvocato B. _____ ha trasmesso al TAF la domanda di restituzione del termine (doc. TAF 1).

In simili condizioni, essendo la ricorrente stata posta in grado di impugnare la decisione entro il termine di ricorso, il vizio va considerato sanato. Il gravame presentato solo in data 9 novembre 2018 è pertanto tardivo.

7.

In via subordinata la ricorrente chiede la restituzione del termine ricorsuale (doc. TAF 1 e doc. TAF 4), in seguito al ricovero d'urgenza in ospedale dell'avvocato Jordi dal 7 all'11 ottobre 2018 e l'incapacità lavorativa al 100% fino al 14 ottobre 2018 (doc. G allegato doc. TAF 4), come già preannunciato dall'avvocato B. _____ (doc. TAF 1).

7.1 Secondo l'art. 41 LPGGA, che corrisponde all'art. 24 cpv. 1 PA, se il richiedente o il suo rappresentante è stato impedito, senza sua colpa, di agire entro il termine stabilito, lo stesso è restituito, sempre che l'interessato lo domandi adducendone i motivi entro trenta giorni dalla cessazione dell'impedimento e compia l'atto omesso.

7.2 Secondo il Tribunale federale (TF) è competente a esaminare una domanda di restituzione del termine l'autorità che, in caso di suo accoglimento, dovrebbe statuire sull'atto processuale recuperato (sentenza del TF 9C_1020/2010 del 28 dicembre 2011 con rinvii).

7.3 Le tre condizioni menzionate all'art. 41 LPGGA, ossia l'impedimento non colpevole, la domanda motivata e il compimento dell'atto omesso, sono cumulative.

La giurisprudenza in materia di restituzione di un termine è molto restrittiva e considera quale impedimento ad agire unicamente un ostacolo oggettivo. Tale è il caso quando il richiedente o il suo rappresentante sono stati impediti di agire nel termine stabilito a causa di una circostanza indipendente dalla loro volontà ed ai quali non è dato riconoscere un

comportamento negligente; l'ignoranza della legge, il sovraccarico di lavoro, come pure l'assenza per ferie o le carenze di ordine organizzativo, non rappresentano dei validi motivi giustificanti la restituzione del termine (cfr. STEFAN VOGEL, op. cit., ad art. 24 PA, n. marg. 10 e segg., pagg. 333-335; [tra le tante] sentenze del TAF A-1946/2013 del 2 agosto 2013 consid. 2.7; A-3689/2012 del 15 gennaio 2013 consid. 3.2 e A-1634/2011 del 31 ottobre 2011 consid. 2.3 e relativi riferimenti; cfr. parimenti MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2a ed. 2013, n. marg. 2.136 e segg., pagg. 84 e segg.).

Un'impossibilità soggettiva è data allorché l'atto da compiere nel termine sarebbe stato oggettivamente espletabile, ma l'interessato è stato impedito a causa di particolari circostanze di cui non è responsabile. L'ostacolo soggettivo deve aver messo l'amministrato o il suo rappresentante nell'impossibilità di occuparsi delle proprie incombenze o di indicare un terzo affinché se ne occupi, come il ricovero urgente in ospedale dovuto ad un infortunio o una malattia grave; non appena sia oggettivamente e soggettivamente esigibile che la persona in oggetto agisca personalmente o che affidi a un terzo la salvaguardia dei suoi interessi, cessa l'impedimento senza colpa (cfr. DTF 119 II 86 consid. 2; sentenze del TF K 34/03 del 2 luglio 2003 e I 854/06 del 5 dicembre 2006; STEFAN VOGEL, op. cit., ad art. 24 PA, n. marg. 10 e segg., pagg. 333-335).

Tali circostanze devono essere apprezzate in modo oggettivo e l'istante, dal canto suo, non può limitarsi a rendere verosimile, bensì deve provare che non gli è imputabile la colpa in relazione all'inosservanza del termine (cfr. URSINA BEERLI-BONARD, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, 1985, pagg. 227 e segg.).

8.

Nel caso in esame la domanda di restituzione del termine, debitamente motivata, è stata trasmessa al TAF entro il termine previsto dalla legge. L'istanza non può tuttavia essere accolta, essendo carente il presupposto dell'impedimento non colpevole.

In effetti se è comprovato che l'avvocato Jordi è stato ricoverato d'urgenza presso l'Ospedale regionale di (...) il 7 ottobre 2018 e meglio tre giorni prima della scadenza del termine di ricorso e che la degenza è perdurata fino all'11 ottobre 2018, cioè fino al giorno dopo la scadenza del termine, è pur vero che in questo lasso di tempo l'avvocato Jordi è stato in grado di

incaricare il collega B._____ di agire in sua vece. In effetti in data 8 ottobre 2018 quest'ultimo ha contattato l'INSAI in due occasioni per chiarire da un lato la questione dei rimedi di diritto e dall'altro per presentare istanza di restituzione del termine per presentare opposizione. Come detto, inoltre, dalla comunicazione di posta elettronica del 9 ottobre 2018 indirizzata all'avvocato B._____ dall'INSAI, è emerso che secondo il TAF gli avvertimenti sono impugnabili. Il giorno stesso quindi quest'ultimo ha presentato al TAF istanza di restituzione del termine per presentare ricorso.

Detta istanza è stata inoltrata prima della scadenza del termine. Ne consegue che entro tale termine l'avvocato incaricato dal patrocinatore della ricorrente era in grado anche di presentare un ricorso cautelativo ai sensi dell'art. 52 PA. In seguito l'avvocato Jordi, a dipendenza dell'esito della sua malattia, avrebbe potuto completare personalmente il ricorso, adducendo le necessarie motivazioni entro il termine fissato dal Tribunale (tra l'altro prorogabile) oppure avrebbe avuto il tempo per delegare interamente il caso ad un altro collega.

In simili condizioni, sia il ricovero in ospedale d'urgenza, che non gli ha impedito di incaricare un collega per sbrigare le faccende essenziali relative al caso in esame, sia il fatto che il collega incaricato dall'avvocato Jordi non conoscesse il caso, non giustificano la restituzione del termine di ricorso.

La mancata trasmissione tempestiva del ricorso non è pertanto riconducibile ad un comportamento privo di colpa e pertanto il termine non può essere restituito.

9.

9.1 Visto l'esito della causa, a titolo eccezionale, questo Tribunale rinuncia a prelevare le spese processuali (art. 63 cpv. 1 e cpv. 5 PA e art. 6 lett. b del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

9.2 Al ricorrente, soccombente, non spetta altresì alcuna indennità per spese ripetibili della sede federale (art. 64 PA in combinazione con l'art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF a contrario). Peraltro, le autorità federali, quand'anche vincenti, non hanno di principio diritto ad un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF), salvo eccezioni non adempite nel caso concreto (DTF 127 V 205).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

La domanda di restituzione del termine è respinta.

2.

Il ricorso è irricevibile.

3.

Non si prelevano spese processuali.

4.

Non si attribuiscono spese ripetibili.

5.

Comunicazione a:

- rappresentante del ricorrente (atto giudiziario, allegato: doc. TAF 7, doc. TAF 5 e allegati),
- autorità inferiore (n. di rif. [...]); atto giudiziario; allegato: doc. TAF 5 e allegati).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Michela Bürki Moreni

Oliver Engel

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: