

Linee guida per riconoscimento benefici previdenziali

La nuova disciplina dettata dalla L. 247 del 2007, all'art. 1, commi 20 e 21, consente ancora di proporre controversia, a determinate condizioni, anche ai lavoratori esposti all'amianto ma non interessati dalle direttive del Ministero del Lavoro, o pensionati, o ai lavoratori che pur interessati dalle citate direttive non hanno presentato all'Inail la domanda entro il termine dell'11/5/2009 sancito dal d.m. 12/3/2008 .

In realtà, la norma in esame si limita ad estendere un beneficio già concesso da altra norma di legge in favore di una determinata categoria di lavoratori.

E' una norma che, in buona sostanza, vale a consentire, in presenza del rilascio della certificazione da parte dell'Inail, nei confronti dell'Inps, il raggiungimento della prova legale della esposizione "qualificata" al rischio da amianto, senza incidere sul piano dei diritti sostanziali acquisiti.

L'art 1, commi 20 e 21 della L. 247 del 2007, che appresso si trascrive:

"20. Ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'articolo 13 comma 8 della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, sono valide le certificazioni rilasciate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ai lavoratori che abbiano presentato domanda al predetto Istituto entro il 15 giugno 2005, per periodi di attività lavorativa svolta con esposizione all'amianto fino all'avvio dell'azione di bonifica e, comunque non oltre il 2 ottobre 2003, nelle aziende interessate dagli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale."

"21. Il diritto ai benefici previdenziali previsti dall'articolo 13 comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, per i periodi di esposizione riconosciuti per effetto della disposizione

di cui al comma 20, spetta ai lavoratori non titolari di trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge.”;

ripropone, infatti, il tenore letterale del comma 8 dell'art. 18 della L. 31/7/2002 N. 179, pubblicata nella GAZZETTA UFFICIALE N. 189 del 13/8/2002, che testualmente recita:

“Le certificazioni rilasciate o che saranno rilasciate dall'INAIL sulla base degli atti d'indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge sono valide ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni.”

Nessuno ha mai dubitato, invero, della ammissibilità delle controversie promosse per analoghe ragioni di tutela da lavoratori estranei alle direttive ministeriali, o addirittura, da lavoratori interessati dal beneficio che intendevano rivendicare la rivalutazione di un periodo di lavoro più lungo di quello accertato dall'Inail sulla scorta di tali direttive.

Il beneficio per i lavoratori interessati dal decreto e, precedentemente, dalle direttive del Ministero del lavoro, consiste, dunque, nella dispensa dall'onere di provare la sussistenza del requisito obiettivo del superamento dei limiti di esposizione all'amianto al fine di accedere alle tutele dell'art. 13 l. 257/1992.

Il legislatore ha inteso legittimamente presupporre, d'intesa con le parti sociali, che le dichiarazioni rilasciate dall'Inail in favore di una determinata categoria di lavoratori siano sufficienti a dimostrare la esposizione al rischio da amianto ex art. 13 L. 257/1992, ieri, fino al 1992 ed oggi sino al 2003, escludendo la possibilità da parte dell'Inps di contestare in sede giudiziale il raggiungimento della soglia di esposizione utile alla concessione del beneficio previdenziale .

Ogni altra interpretazione che attribuisca valenza sostanziale alla norma e, in particolare, di arbitraria esclusione di soggetti aventi eguali diritti perchè operanti in identiche situazioni giuridiche, sarebbe incostituzionale.

Sarà necessaria, naturalmente, per i lavoratori esclusi dai benefici della L. 247 del 2007 una attenta verifica dei requisiti di legge, con indagine condotta caso per caso, in ordine alle mansioni ed agli ambienti di lavoro ed alla effettiva diffusione di fibre di amianto in misura superiore ai limiti sanciti dalla lettura costituzionale dell'art. 13 della L. 257/1992.

Nel solco di questa premessa, dunque, deve essere interpretata la vicenda dell'annullamento del d.m. 12/3/2008 e della nota Inail 19/5/2008, attuativi della L. 247/2007, conseguito al ricorso promosso dall'AEA innanzi al Tar Lazio, che, con sentenza n. 5750/2009 ha dichiarato illegittimi i citati provvedimenti, per eccesso di delega, nella parte in cui restringevano la platea dei beneficiari ai soli dipendenti di 15 imprese dislocate sul territorio nazionale escludendo, peraltro, tutti i dipendenti delle aziende e reparti che, pur interessati dalle direttive ministeriali, non avevano ottenuto il riconoscimento della patita esposizione sino a tutto il 31/12/1992.

Vi è da dire, innanzitutto, che il percorso giudiziario prescelto dall'AEA – che al momento ha condotto ad una sentenza non definitiva, era solo una delle possibili vie di tutela: i provvedimenti impugnati innanzi alla autorità amministrativa, infatti, avrebbero potuto essere disapplicati incidentalmente dal Giudice del Lavoro nelle controversie individuali che pure, ancora oggi, sarà necessario proporre nel caso di rifiuto da parte dell'Inail di rilasciare la certificazione – ad esempio per difetto di prova della esposizione -, proprio perché contrastanti con la norma di rango superiore che erano chiamati a regolamentare, nella parte in cui essa non prevedeva i limiti surrettiziamente introdotti dalle disposizioni censurate.

Vi è da dire, inoltre, che nessun pregiudizio patiscono coloro i quali, fuorviati dalla esclusione disposta dal d.m. 12/3/2008, non hanno proposto la domanda nel termine ivi previsto (11/5/2009).

Detto termine, difatti, non può che essere interpretato come un termine "acceleratorio", ossia un termine ordinario volto a dare impulso alla procedura, ma non come un termine di decadenza, ossia un termine perentorio il cui mancato rispetto precluderebbe la proposizione della domanda: la norma primaria, infatti, non poneva alcun termine per la presentazione delle nuove domande, e solo la suddetta norma di legge può porre un termine di decadenza.

Deve essere ribadita, per le stesse motivazioni, la natura perentoria del termine del 15/6/2005, già previsto dalla previgente normativa di legge e ribadito dall'art. 1, commi 20 e 21 della L. 247 del 2007.

In conclusione, anche se il procedimento meritoriamente introdotto dall'AEA innanzi al TAR non avesse mai avuto luogo, tutti i lavoratori illegittimamente esclusi dai d.m. 12/3/2008 e dalla Nota Inail 19/5/2008 avrebbero potuto adire individualmente il Giudice del Lavoro per la disapplicazione incidentale delle norme che prevedevano tale esclusione; il ritardo nella proposizione della domanda di riesame all'Inail non determina alcun pregiudizio, a condizione che la prima domanda sia stata presentata entro il 15/6/2005.

E' opportuno, pertanto, che tutti i lavoratori dipendenti dalle aziende interessate da atti di indirizzo, senza esclusione di sorta, che non lo hanno ancora fatto, propongano, di concerto con le strutture territoriali, la domanda di riesame al fine di ottenere il prolungamento delle certificazioni di esposizione ex art. 13 L. 257/1992 già in loro possesso.

Ciò, nonostante le problematiche che scaturiscono dalla norma interpretativa di cui all'art.

6, comma 9-bis della L. 26/2/2010 n. 25.

La legge 247/07 prevedeva la possibilità di ottenere la estensione del beneficio della rivalutazione del periodo contributivo di comprovata esposizione al rischio da amianto per i lavoratori dipendenti: da aziende interessate dagli atti di indirizzo, esposti al rischio da amianto fino all'avvio delle azioni di bonifica e comunque non oltre il 2 ottobre 2003; che avessero già presentato una domanda per il riconoscimento dell'esposizione all'amianto entro il 15 giugno 2005; che non fossero già pensionati al 1.1.2008.

Abbiamo interpretato la norma quale mera agevolazione probatoria concessa ad una determinata categoria di lavoratori esposti al rischio da amianto e non preclusiva di autonomi accertamenti giudiziari del diritto.

Ciò premesso abbiamo preso atto della vicenda dell'annullamento del d.m. 12/3/2008 e della nota Inail 19/5/2008, attuativi della citata L. 247/2007, conseguito al ricorso promosso dall'AEA innanzi al Tar Lazio, che, con sentenza n. 5750/2009 ha dichiarato illegittimi i citati provvedimenti, per eccesso di delega, nella parte in cui restringevano la platea dei beneficiari ai soli dipendenti di 15 imprese dislocate sul territorio nazionale escludendo, peraltro, tutti i dipendenti delle aziende e reparti che, pur interessati dalle direttive ministeriali, non avevano ottenuto il riconoscimento della patita esposizione sino a tutto il 31/12/1992.

Fa seguito al provvedimento giurisdizionale, tutt'ora gravato di appello innanzi al consiglio di Stato la norma interpretativa in esame, che testualmente recita: " E' consentita, fino al 30 giugno 2010, la presentazione del curriculum professionale di cui all'articolo 2, comma 4, lettera c), del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 12 marzo 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 12 maggio 2008. A tali fini, l'articolo 1, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, si interpreta nel senso che gli atti di

indirizzo ministeriale ivi richiamati si intendono quelli attestanti l'esposizione all'amianto protratta fino al 1992, limitatamente alle mansioni e ai reparti ed aree produttive specificamente indicati negli atti medesimi".

E' vero che si tratta, più che di una norma interpretativa, di una disposizione affatto nuova, che introduce alla data del 30/6/2010 un vero e proprio termine di decadenza per la presentazione del curriculum, naturalmente nei confronti di coloro che non vi abbiano ancora provveduto entro il termine - questo solo acceleratorio - di 365 giorni inizialmente previsto nel decreto annullato in parte qua dalla nota sentenza del Tar Lazio; che introduce, inoltre, con la pretesa di interpretare, surrettiziamente un termine prima non contemplato dalla norma interpretata, giacche l'art 1 comma 20 della L. 24/12/2007 n. 247 non limitava affatto la estensione dei benefici delle direttive ministeriali alle sole aziende nei cui confronti era stata attestata la esposizione al rischio da amianto sino a tutto il 1992.

E' chiaro, dunque, che vi sono dei problemi di costituzionalità della norma, che potrebbero essere sollevati sia nelle ordinarie controversie promosse innanzi al Giudice del lavoro, sia innanzi al Tar del Lazio, nel giudizio che potrebbe essere promosso per l'annullamento della circolare attuativa della norma interpretativa che ci occupa, sebbene corre l'obbligo di ribadire ancora una volta che è comunque consentito di proporre controversia per l'accertamento della esposizione qualificata anche ai lavoratori non interessati dalle direttive del Ministero del Lavoro nei termini previsti dalla norma interpretativa.

La vicenda della impugnativa del decreto innanzi al Consiglio di Stato, d'altronde, potrebbe chiudersi con una mera presa d'atto della disposizione interpretativa, ove ritenuta costituzionalmente legittima, ovvero, più auspicabilmente, con la rimessione della norma alla Corte Costituzionale da parte dello stesso Consiglio di Stato.

Rimane da affrontare il problema di chi sia stato collocato in pensione in forza della normativa previgente rispetto alla norma interpretativa, e, segnatamente, dei lavoratori riammessi al beneficio della estensione automatica della rivalutazione contributiva a seguito della sentenza del Tar: quei lavoratori, ove non abbiano maturato autonomamente il diritto a pensione subiranno la revoca del beneficio.

Il percorso naturale di contestazione della norma in esame è quello del ricorso alla Corte Costituzionale: sarà quindi ipotizzabile, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della norma, una azione risarcitoria contro lo Stato Italiano per coloro che perderanno il diritto a pensione già acquisito.

E' bene chiarire, dunque, in concreto, le ipotesi di lavoro:

I requisiti per il conseguimento dei benefici di cui all'art. 13 L. 257/1992 consistenti nella moltiplicazione del periodo contributivo di esposizione per il coefficiente di 1,5 anche ai fini della anzianità contributiva utile all'accesso alla pensione, consistono nella realizzazione di almeno uno dei seguenti presupposti:

- 1) Avvenuta presentazione di domanda amministrativa – all'Inail o all'Inps - o giudiziale, cui, in quest'ultimo caso, abbia fatto seguito la sentenza favorevole, per il riconoscimento del beneficio, entro il 2/10/2003;
- 2) Maturazione del diritto all'accesso alla pensione, anche computando i rivendicandi benefici di cui all'art. 13 L. 257/1992, entro il 2/10/2003;
- 3) Avere contratto una patologia da esposizione ad amianto – una qualsiasi patologia, non solo asbestosi o mesotelioma, ma anche, ad esempio, deficit respiratori, ispessimenti pleurici o placche pleuriche – in questo caso si prescinde anche dalla misurazione dei limiti di esposizione sia per durata, che nei altri casi sub 1 e 2 deve essere superiore ai dieci anni, che per diffusione delle fibre/litro per tempo di

lavoro, che negli altri casi sub n. 1 e 2 devono essere superiori a quelli fissati dagli artt 24 e 31 d. lgs 277/1991.

I requisiti per il conseguimento dei benefici di cui all'art. 13 L. 257/1992, come modificato dal comma 1 dell'art. 47 d.l. 269/2003, consistenti nella moltiplicazione del periodo contributivo di esposizione per il coefficiente di 1,25 ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto all'accesso alle medesime, consistono nella realizzazione del seguente presupposto:

- 4) E' sufficiente, in presenza della esposizione all'amianto "qualificata" come sub 1 e 2, l'avvenuta presentazione della domanda entro il 15/6/2005.

Ciò premesso, è bene chiarire che i benefici di cui all'art. 1 della L. 247 del 2007, nei limiti ed ai fini innanzi precisati, si applicano:

- a) Ai lavoratori che hanno già presentato domanda all'Inail per il riconoscimento dell'esposizione all'amianto entro il 15/6/2005;
- b) Che hanno ottenuto il riconoscimento dell'esposizione all'amianto con atto di indirizzo ministeriale sino a tutto il 1992 ed abbiano presentato il curriculum aggiornato entro il 30/6/2010;
- c) Che non sono titolari di pensione con decorrenza anteriore al 1° gennaio 2008.

E' possibile sostenere che, poiché la norma fa riferimento genericamente ai "lavoratori" che abbiano presentato domanda nelle aziende interessate dagli atti di indirizzo e che non siano pensionati ante 1°/1/2008, che possano rivendicare il beneficio della certificazione sino al tempo della bonifica anche i dipendenti delle ditte appaltatrici di quelle aziende interessati dagli atti di indirizzo che non abbiano ottenuto direttamente l'atto di indirizzo o i lavoratori di quelle aziende, terze o

direttamente interessate dagli atti di indirizzo, pensionati in data successiva al 1°/1/2008.

E' ragionevole affermare, inoltre, che la disciplina e il beneficio applicabile nel "prolungamento", sia la medesima di quella applicata al primo riconoscimento.

Non si esclude, si ripete, per quanto sopra esposto, la possibilità di una ordinaria controversia non favorita dalla presunzione di esposizione, per tutte le altre categorie di lavoratori.

La fase amministrativa del contenzioso comporta i seguenti adempimenti:

- I. Acquisizione del curriculum aggiornato da parte del datore di lavoro o, nel caso di aziende irreperibili o fallite, per il tramite della DPL;
- II. Presentazione della domanda di rilascio del certificato all'Inail, corredata del curriculum o quantomeno della prova della richiesta di rilascio del curriculum ;
- III. Presentazione della domanda di ricostituzione della pensione all'Inps – anche nel caso di reiezione da parte dell'Inail o maturazione del silenzio – rifiuto sul rilascio del certificato;
- IV. Eventuale ricorso amministrativo al Comitato Provinciale dell'Inps nel caso di reiezione della domanda di ricostituzione;
- V. Eventuale ricorso giudiziario da presentarsi nel foro ove ha la residenza il lavoratore nei confronti dell'Inps.

Si tratta una fase che può comportare il decorso di parecchi mesi, e, del resto, anche la fase processuale si prevede lunga ed indaginosa, occorrendo nella maggior parte delle ipotesi l'espletamento di una consulenza tecnica, per cui potrebbe capitare che il lavoratore maturi, nelle more, autonomamente il requisito per l'accesso alla pensione anche senza la chiesta rivalutazione del

periodo contributivo.

In questi casi, tuttavia, il lavoratore che ha promosso la causa ha comunque interesse al risultato dell'aumento degli anni di contribuzione anche oltre il quarantesimo, poiché verosimilmente la sua pensione potrà essere maggiorata per effetto della applicazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 264/94 e 388/95, escludendo gli esercizi minori di contribuzione o neutralizzando eventuale contribuzione figurativa per sostituirli, al fine di garantire la permanenza del requisito di anzianità per l'accesso alla pensione, con gli esercizi contributivi accreditati per la rivalutazione conseguente alla accertata esposizione a rischio da amianto.

(avv. Massimiliano Del Vecchio)