

*Seminario nazionale
Assoamianto*

“PROBLEMA AMIANTO: STATO DELL’ARTE E ASPETTATIVE”

Milano, 29 aprile 2004

***“Accertamento esposizione amianto
e riconoscimento dei benefici pensionistici”***

Dott.ssa Luigina Vietri

SOMMARIO: *Premessa: l'intervento dell'INAIL nel quadro del presente seminario; 1. Il quadro normativo di riferimento; 2. L'art. 47 del decreto legge 269/2003 convertito nella legge 326/2003; 3. Le novità introdotte dall'art. 3, comma 132, della legge 350/2003; Conclusioni e prospettive.*

Premessa: l'intervento dell'INAIL nel quadro del presente seminario

L'amianto come fonte di rischio: questo il profilo igienico-ambientale dell'analisi finora condotta sul tema oggetto dell'odierno dibattito. Gli interventi che mi hanno preceduta hanno efficacemente esaminato l'argomento sotto i variegati proiettori di un'indagine squisitamente tecnica, che è valsa a chiarire lo stato dell'arte delle iniziative ad oggi poste in cantiere per gestire la questione.

Resta ora da approfondire come da un rischio immanente propria di un materiale o di un sito lavorativo si passi ad un rischio accertato e come quello che è stato scervato come problema di sicurezza igienico-sanitaria per il datore di lavoro si atteggi dalla diversa visuale del lavoratore.

In una simile prospettiva, il senso del mio contributo è quello di ripercorrere le iniziative assunte dal legislatore in materia di benefici previdenziali riconosciuti ai lavoratori esposti all'amianto, tentando di porne in luce l'evoluzione nel tempo e le prospettive recentemente dischiuse da una normazione peraltro ancora *in fieri*.

1. Il quadro normativo di riferimento

I recenti interventi del legislatore in materia di amianto si innestano su un tessuto normativo che, a partire dalla legge 27 marzo 1992, n. 257, si era con il tempo consolidato attraverso la prassi amministrativa e l'interpretazione della giurisprudenza.

La mancata definizione legislativa del concetto-cardine di "esposizione all'amianto" e delle relative modalità di accertamento, unitamente al conseguente rischio di una inapplicabilità di fatto della nuova normativa avevano spinto il Ministero del lavoro a definire un apposito *iter* istruttorio delle domande con la collaborazione dell'INPS, con la consulenza tecnico-

amministrativa dell'INAIL e con la partecipazione delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori.

Si era concordata, in particolare, una procedura di rilascio delle dichiarazioni di esposizione all'amianto nel corso della quale l'INAIL, attraverso la Con.T.A.R.P., dopo aver valutato tutti gli elementi in proprio possesso, emanava un parere, specificando mansione per mansione e periodo per periodo l'esposizione al rischio amianto per l'azienda in questione, applicando il parametro delle 100 fibre/litro. Successivamente, valutando insieme il *curriculum* lavorativo del soggetto interessato rilasciato dall'azienda ed i risultati provenienti dall'indagine condotta dalla suddetta consulenza tecnica, l'INAIL dichiarava per ogni lavoratore il periodo di esposizione all'amianto cui era applicabile il beneficio previdenziale.

Un simile flusso attribuiva la specifica funzione di accertamento del rischio morbigeno all'INAIL, tenuto conto dell'esistenza presso lo stesso Istituto delle professionalità e della competenza tecnica necessarie allo scopo ed essendo tale compito affine alla sua funzione istituzionale di accertamento del rischio morbigeno ai fini assicurativi.

Fino a tutto il 1999 l'INAIL – sulla base della suddetta procedura – ha rilasciato 16.000 certificati di esposizione per periodi superiori a 10 anni, a fronte di 94.000 domande presentate.

Negli anni 2000 e 2001, la procedura originaria ha subito una modifica nel senso che l'INAIL, oltre a continuare a rilasciare certificati a seguito degli accertamenti tecnici delle proprie Con.T.A.R.P., ha iniziato – su disposizione del Ministero del lavoro – a rilasciare certificati a seguito di atti di indirizzo ministeriali contenenti indicazioni su mansioni, reparti e periodi di esposizione all'amianto. Le modalità operative, quindi, sono cambiate nel senso che gli atti di indirizzo hanno sostituito, in parte, i pareri tecnici delle Con.T.A.R.P. e l'INAIL si è limitato a rilasciare certificati di esposizione incrociando le indicazioni contenute negli stessi atti di indirizzo con le mansioni, i reparti e i periodi attestati nei singoli *curricula* lavorativi che continuavano ad essere rilasciati dai datori di lavoro.

A marzo 2004, sulla base sia degli accertamenti tecnici INAIL sia degli atti di indirizzo, sono stati rilasciati 91.000 certificati di esposizione per periodi superiori a 10 anni (comprensivi dei 16.000 rilasciati a tutto il 1999), a fronte di 230.500 domande presentate.

Una ripresa del dibattito politico-parlamentare sulla materia dei benefici previdenziali per i lavoratori esposti all'amianto si è registrata alla fine del 2003, quando sono intervenuti dapprima l'art. 47 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, recante "Benefici previdenziali ai lavoratori esposti all'amianto" e poi, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2004, l'art. 3, comma 132, della legge 350/2003.

2. L'art. 47 del decreto legge 269/2003 convertito nella legge 326/2003

La ricostruzione storica della normativa in materia di amianto che si è tratteggiata sinora consentirà di apprezzare i profili di maggior interesse dei sopravvenuti interventi legislativi.

La disciplina introdotta con decreto legge 269/2003 e sostanzialmente confermata con legge di conversione 326/2003, introduce, a partire dal 2 ottobre 2003, un nuovo regime di benefici previdenziali per tutti i lavoratori esposti all'amianto, inclusi quelli non assicurati dall'INAIL.

Le novità maggiormente qualificanti rispetto al regime pregresso consistono in una riduzione del coefficiente moltiplicativo da 1,5 a 1,25 e nella efficacia del riconoscimento ai soli fini della determinazione dell'importo della pensione, non anche a quelli della maturazione del diritto di accesso alla pensione stessa.

I requisiti giuridici per accedere ai benefici sono la esposizione all'amianto per un periodo non inferiore a dieci anni e la concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno, condizioni peraltro non richieste per i lavoratori che abbiano contratto una malattia professionale da amianto. Per l'accertamento e per la certificazione della sussistenza e della durata della esposizione competente è l'INAIL.

Quanto alle modalità di attuazione del nuovo regime, esse vengono demandate ad un successivo decreto interministeriale a tutt'oggi in corso di elaborazione.

Sul piano procedurale, l'ammissione ai benefici è subordinata alla presentazione di apposita domanda di certificato di esposizione all'INAIL da inoltrare, a pena di decadenza del diritto ai benefici stessi, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto interministeriale di attuazione, anche ad opera dei lavoratori già in possesso del certificato

di esposizione INAIL rilasciato prima del 2 ottobre 2003, ma non ancora andati in pensione.

La legge di conversione citata, introducendo un comma 6 bis nell'art. 47, ha peraltro fatto salve le previgenti disposizioni per tre particolari categorie di lavoratori, fra le quali spicca quella dei lavoratori che, alla data del 2 ottobre 2003, abbiano già maturato il diritto al trattamento pensionistico con i precedenti benefici.

Al fine di collocare l'illustrata disciplina normativa nell'ambito del quadro di riferimento preesistente, cogliendone nel contempo gli spunti di maggior interesse, va osservato come per alcuni versi essa non faccia che formalizzare orientamenti già affiorati nella pratica amministrativa e giudiziaria.

Così, dal punto di vista dei soggetti tutelati, la normativa in esame recupera le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale, fra l'altro, nella nota sentenza n. 127/2002, sulla estensibilità dei benefici a tutti i lavoratori esposti all'amianto per un apprezzabile periodo di tempo, a prescindere dall'assicurazione INAIL. In una prospettiva più squisitamente operativa, poi, essa sancisce normativamente sia il criterio delle 100 fibre/litro – già, come ho illustrato sopra, adottato in sede amministrativa e poi confermato dalla giurisprudenza della Cassazione – come parametro per definire una esposizione “qualificata” all'amianto a fini previdenziali, sia la funzione dell'INAIL come Ente accertatore e certificatore dell'esposizione “qualificata”.

Due sono i profili invece fortemente innovativi. In primo luogo, il nuovo regime produce l'effetto di chiudere il sistema dei benefici, in quanto stabilisce sia una data ultima per la maturazione del diritto, e cioè il 2 ottobre 2003 - rendendo così irrilevanti ai fini pensionistici eventuali esposizioni all'amianto successive -, sia un termine di decadenza per la presentazione della domanda all'INAIL (i ricordati 180 giorni dalla entrata in vigore del decreto interministeriale).

Inoltre, dall'applicazione del nuovo sistema risulteranno ridotti i benefici per tutti lavoratori, anche quelli assicurati INAIL che, pur in possesso del certificato, alla data del 2 ottobre 2003 non avevano ancora maturato il diritto alla pensione.

3. Le novità introdotte dall'art. 3, comma 132, della legge 350/2003

Sull'assetto disegnato dalla legge 326/2003 è intervenuta la legge finanziaria per il 2004, stabilendo, all'art. 3, comma 132, che per i lavoratori che, alla data del 2 ottobre 2003, abbiano già maturato il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257/92, e successive modifiche, sono fatte salve le disposizioni previgenti. La disposizione si applica anche a coloro che hanno avanzato domanda di riconoscimento all'INAIL entro il 2 ottobre, o che ottengono sentenze favorevoli per cause avviate entro la stessa data. Restano valide le certificazioni già rilasciate dall'INAIL.

Da una prima lettura della norma, sembra si tratti di una deroga, seppure non espressa, alle previsioni dell'art. 47, che mira a salvaguardare le aspettative pensionistiche create dalla precedente normativa per i lavoratori assicurati INAIL.

La norma in esame parla di avvenuta maturazione, al 2 ottobre 2003, del *diritto al conseguimento dei precedenti benefici previdenziali* e non del *diritto al trattamento pensionistico*, come faceva il comma 6 bis dell'art. 47. Sembra pertanto se ne possa dedurre che il legislatore abbia voluto salvaguardare le aspettative degli assicurati INAIL che sono stati esposti all'amianto per più di dieci anni entro il 2 ottobre 2003, anche se tale esposizione viene riconosciuta da certificato INAIL emesso o da sentenza emanata dopo il 2 ottobre.

La conferma viene dal fatto che la norma si estende espressamente alle domande presentate, e alle vertenze giudiziarie avviate, entro il 2 ottobre 2003, la cui istruttoria e conclusione non possono che avvenire, ovviamente, dopo il 2 ottobre.

Appare anche pacifico che quando la legge parla di applicazione, per questi lavoratori, di "disposizioni previgenti" intende fare riferimento non solo ai precedenti benefici ma anche alle procedure di riconoscimento dell'esposizione all'amianto seguite per l'attuazione del previgente regime, e cioè a quelle definite in sede ministeriale nel 1995 e agli Atti di indirizzo ministeriale che ne costituiscono una continuazione sotto altra forma.

Non è ancora chiaro, invece, se il precedente regime trovi attuazione solo per le domande presentate entro il 2 ottobre 2003 o anche per domande presentate dopo e, in questa seconda ipotesi, non è chiaro se anche per i soggetti assicurati INAIL valga il termine decadenziale di 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto interministeriale attuativo dell'art. 47 fissato per i non assicurati INAIL oppure se non vi sarà alcun termine.

Ora, da una lettura coordinata dell'art. 47 e dell'art. 3, comma 132, sembra si possa giungere alle seguenti conclusioni:

- ai lavoratori assicurati INAIL o, più correttamente, ai periodi di esposizione ultradecennale all'amianto coperti dall'assicurazione INAIL, continua ad applicarsi la disciplina, sia sostanziale che procedurale, antecedente al 2 ottobre 2003;
- ai lavoratori non assicurati INAIL o, più correttamente, ai periodi di esposizione all'amianto pari o superiori a dieci anni non coperti dall'assicurazione INAIL, si applica la disciplina, sia sostanziale che procedurale, entrata in vigore dal 2 ottobre 2003;
- a tutti indistintamente i lavoratori esposti all'amianto si applica il termine ultimo per la maturazione del diritto (2 ottobre 2003);
- per coerenza di sistema, a tutti indistintamente i lavoratori dovrebbe applicarsi anche il termine ultimo per la presentazione della domanda di certificato all'INAIL (180° giorno dalla data di pubblicazione del decreto interministeriale).

Conclusioni e prospettive

Dal decreto interministeriale ci aspettiamo innanzitutto una conferma di questa interpretazione ovvero una diversa chiarificazione interpretativa.

Ci aspettiamo, in secondo luogo, una disciplina quanto più possibile precisa dei criteri cui l'INAIL dovrà attenersi nell'accertamento e nella certificazione dell'esposizione per i soggetti che non erano o non sono assicurati INAIL (marittimi, postali, ferroviari, statali civili e militari, vigili del fuoco, personale di volo, ecc.).

In particolare auspichiamo:

- una previsione che permetta all'INAIL di filtrare l'esame tecnico delle domande, una sorta di griglia di lavorazioni per le quali sia ragionevole presumere, sulla base delle

esperienze acquisite nei passati nove anni, la possibilità di una esposizione a 100 fibre/litro;

- una previsione che consenta all'INAIL di formulare giudizi fondati, come in passato, non su certezze assolute bensì su ragionevole verosimiglianza, utilizzando non solo le indagini mirate di igiene industriale – in gran parte inesistenti - ma anche i dati della letteratura scientifica, le informazioni ricavabili da situazioni lavorative con caratteristiche analoghe e ogni altra documentazione e conoscenza utile;
- una previsione che renda più cogente la partecipazione dei datori di lavoro alla ricostruzione degli elementi di valutazione dell'esposizione;
- l'affidamento alle Direzioni provinciali del lavoro della soluzione delle controversie sui *curricula* lavorativi.