

Pensioni - Benefici pensionistici per esposizione ultradecennale all'amianto - Soglia espositiva minima - Superamento - Criterio di accertamento - Riferimento al valore medio giornaliero di esposizione su base annuale - Necessità - Fondamento.

Corte di Cassazione, Sez. Lavoro – 26.02.2009 n. 4650 - Pres. ed Est. Mercurio - Rel. Toffoli - PM Sepe - INPS (Avv.ti Riccio, Valente, Preden) - G. C., G. C., M. B., (Avv. Bersani)

In tema di benefici previdenziali in favore dei lavoratori esposti all'amianto, ai fini del riconoscimento della maggiorazione del periodo contributivo ai sensi dell'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, applicabile "ratione temporis", occorre verificare se vi sia stato il superamento della concentrazione media della soglia di esposizione all'amianto di 0,1 fibre per centimetro cubo, quale valore medio giornaliero su otto ore al giorno, avuto riguardo ad ogni anno utile compreso nel periodo contributivo ultradecennale in accertamento e non, invece, in relazione a tutto il periodo globale di rivalutazione, dovendosi ritenere il parametro annuale (esplicitamente considerato dalle disposizioni successive che hanno ridisciplinato la materia) quale ragionevole riferimento tecnico per determinare il valore medio e tenuto conto, in ogni caso, che il beneficio è riconosciuto per periodi di lavoro correlati all'anno.

FATTO

La Corte d'appello di Brescia, in riforma della sentenza emessa in primo grado dal Tribunale di Bergamo, pronunciava sentenza, depositata il 29 aprile 2006, con la quale accoglieva la domanda proposta nei confronti dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale da G.C., Gi.Co. e M.B., domanda diretta ad ottenere il riconoscimento del beneficio della rivalutazione del periodo contributivo, a norma dell'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992, per essere stati i predetti esposti alla inalazione di fibre di amianto per più di dieci anni ed oltre la soglia di cui al D.Lgs. n. 277/1991, nell'esecuzione delle mansioni lavorative da loro svolte presso la centrale termoelettrica dell'Enel s.p.a., poi Endesa Italia, di Tavazzano-Montanaso. La stessa Corte affermava che il suddetto beneficio doveva essere applicato in relazione ai periodi dall'11 gennaio 1974 al 31 dicembre 1995 per M.B., dal 15 ottobre 1973 al 31 dicembre 1995 per Gi.Co. e dal 16 febbraio 1981 al 31 dicembre 1995 per G.C..

Nell'esaminare la specifica questione controversa, la Corte di merito riteneva che ai fini della verifica del superamento della soglia minima di 100 fibre/litro, di cui al D.Lgs. n. 277/1991, non fosse necessario effettuare la media dei livelli di esposizione separatamente anno per anno - così come affermato dal primo giudice -, ma fosse ammissibile e consentito calcolare tale media per periodi pluriennali, fino a coprire un intero periodo ultradecennale di qualificata esposizione

all'amianto. Al riguardo, premesso in linea di fatto che nella specie, come evidenziato dalla non contestata consulenza tecnica, vi era stata per alcuni anni un'esposizione molto elevata a carico degli appellanti, e per altri anni una esposizione invece inferiore ai limiti (anche se in taluni casi prossima agli stessi, come verificatosi per il B., che per sette anni era stato esposto a polveri di amianto nella misura media annuale di oltre 160 fibre/litro e per i cinque anni successivi nella misura stimata di 99,7), osservava che i concetti di media ponderata e di esposizione cumulativa sono presenti e utilizzati proprio dal D.Lgs. n. 277/1991 e che gli stessi criteri appaiono imprescindibili per la valutazione di situazioni di esposizione per valori discontinui; aggiungeva che anche la letteratura in materia aveva evidenziato come il rischio per la salute sia determinato dall'effetto-accumulo del deposito delle particelle di amianto nei tessuti polmonari, così che un periodo di maggiore esposizione per un breve periodo viene ad equivalere ad una esposizione a dosi più basse per un periodo proporzionalmente più lungo, e che appunto nel caso specifico i consulenti avevano concluso per la sussistenza, per tutti e tre gli appellanti e per gli interi periodi prima specificati, di un'esposizione cumulativa superiore a quella corrispondente al valore limite delle 100 fibre/litro (ex D.Lgs. n. 277 del 1991).

La Corte territoriale rilevava pure che l'art. 13, comma 8, non pone alcun vincolo di tipo letterale finalizzato all'imposizione del vincolo del superamento anno per anno, nel corso del decennio, di un'esposizione superiore ai limiti in questione; e che un simile vincolo neppure è desumibile dalla *ratio* della norma, la cui interpretazione in senso diverso condurrebbe a conseguenza inique (come dimostrato, nel caso in particolare, dalle già richiamate caratteristiche dell'esposizione all'amianto subita dall'appellante B.).

La relazione di c.t.u. - aggiungeva infine il giudice del gravame - riferiva che le elaborazioni statistiche dei dati di riferimento evidenziavano l'inosservanza del limite ambientale delle 100 fibre/litro anche per il periodo 1985-1995, "caratterizzato da una media geometrica di 88 f/l".

L'INPS propone ricorso per cassazione affidato ad un unico motivo.

I lavoratori intimati resistono con controricorso.

DIRITTO

1. Il ricorso denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. cic., violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992 n. 257, degli artt. 24 e 31 del decreto legislativo 15 agosto 1991 n. 277 e dell'art. 47 del decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326. Censura l'interpretazione della prima norma denunciata, nella parte in cui ritiene ammissibile che l'accertamento del superamento della soglia minima di esposizione di cui agli artt. 24 e 31 del D. Lgs. n. 277/1991 possa essere effettuato mediante una ponderazione pluriennale dei livelli di esposizione. Questa interpretazione, sottolinea l'Istituto, non è suffragata

dal tenore degli artt. 24 e 31 citt. ed è in contrasto con il principio giurisprudenziale della configurabilità di una doppia soglia espositiva, riferita cioè sia alla durata dell'esposizione che alla intensità della stessa; la stessa interpretazione, inoltre, palesemente si discosta da quanto dispone il l'art. 47 del D. L. n. 269/2003, norma che, seppure non applicabile nella specie *ratione temporis*, è stata ritenuta dalla giurisprudenza norma non innovativa; d'altra parte, la nozione di esposizione media richiede necessariamente che sia individuato con certezza il periodo di riferimento.

L'Istituto ricorrente formula quindi il seguente quesito di diritto (ex art. 366 bis c.p.c.): "se l'esposizione qualificata all'amianto legittimante l'attribuzione del beneficio previdenziale di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 27 marzo 1992 comporti necessariamente il superamento della soglia limite definita dagli artt. 24 e 31 del decreto legislativo numero 277 del 15 agosto 1991 per ogni anno utile ai fini della durata ultradecennale dell'esposizione, escludendosi il ricorso alla media ponderata di esposizione con riferimento all'intero periodo oggetto di rivalutazione contributiva".

2. Il ricorso dell'INPS è fondato.

3. Va premesso che, secondo la giurisprudenza di questa Corte di legittimità, il disposto dell'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992 deve essere interpretato nel senso che il beneficio pensionistico ivi previsto spetta unicamente ai lavoratori che, in relazione alle lavorazioni cui sono stati addetti e alle condizioni dei relativi ambienti di lavoro, abbiano subito per più di dieci anni (periodo in cui vanno valutate anche le pause fisiologiche, quali riposi, ferie e festività) un'esposizione a polveri d'amianto superiore ai limiti previsti dagli artt. 24 e 31 del D. Lgs. n. 277/1991, (*tra le molte*, Cass. n. 4913/2001(1), 8859/2001, 2926/2002, 7084/2002, 10185/2002, 997/2003, 16256/2003, 16118/2005, 16119/2005, 27451/2006, 12866/2007).

Tale linea interpretativa si collega all'esigenza di individuare una soglia di esposizione a rischio che valga a dare concretezza alla nozione di esposizione all'amianto presa in considerazione dall'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992 (nel testo di cui all'art. 1 del D. L. n. 169/1993, convertito nella legge n. 271/1993), nozione che non contiene, nella mera formulazione letterale della norma, quegli elementi di delimitazione del rischio quali invece sono rappresentati, nella previsione del comma 6, dal particolare tipo di lavorazione (svolgimento del lavoro nelle cave o nelle miniere di amianto) e, in quella del comma 7, dalla verifica di una malattia professionale correlata all'esposizione stessa. L'opzione ermeneutica di questa Corte si correla con l'orientamento della Corte costituzionale, la quale con le sentenze n. 5 del 2000 (avente specificamente ad oggetto la questione della sufficiente determinazione della norma) e n. 434 del 2002, valutabili congiuntamente, ha rilevato che la norma in questione ha una portata delimitata dalla previsione del periodo temporale minimo di esposizione a rischio e dalla riferibilità a limiti quantitativi inerenti

alle potenzialità morbigene dell'amianto contenuti nel D. Lgs. n. 277/1991 e successive modifiche.

E' stato anche precisato che, del riferimento complessivo agli artt. 24 e 31 del D. Lgs. n. 277/1991, è rilevante in concreto il dato emergente dall'art. 24, il quale indica al terzo comma - o meglio indicava (visto che tutto il capo III° del D. Lgs. n. 277/1991, comprendente sia l'art. 24 che l'art. 31, è stato abrogato dall'art. 5 del D. Lgs. 25 luglio 2006 n. 257, che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2003/18/CE del 27 marzo 2003, inserendo la novellata disciplina della protezione dei lavoratori contro i rischi connessi all'esposizione all'amianto nel D. Lgs. n. 626/1994) - il valore di 0,1 fibre di amianto per centimetro cubo, in rapporto ad un periodo di riferimento di otto ore, quale soglia il cui superamento implica, in sostanza, la valutazione della relativa posizione di lavoro come esposta ad un rischio qualificato, richiedente l'adozione di apposite misure di prevenzione e monitoraggio. L'art. 31 indicava invece - nel testo comprensivo delle modifiche ex art. 3 l. n. 257/1992 - i valori medi limite di esposizione all'amianto nella misura di 0,2 fibre per centimetro cubo, salvo il superiore limite di 0,6 fibre per centimetro cubo in caso di esposizione a sole fibre di crisolito (Cass. n. 16256/2003 e 16119/2005, 400/2007 e numerose altre sentenze successive).

Peraltro, l'art. 59-decies il D. Lgs. n. 626/1994, introdotto dall'art. 2 del D. Lgs. n. 257/2006, (in attuazione, come si è già ricordato, della direttiva comunitaria 2003/18/CE), ha ormai fissato nel valore di 0,1 fibre per centimetro cubo il limite massimo di esposizione all'amianto.

La stessa soglia è stata recepita, con utilizzazione di una diversa unità di misura, dall'art. 47 del D. L. n. 269/2003, (il cui testo è stato ampiamente modificato e integrato dalla legge di conversione n. 326/2003 e la cui portata è stata ulteriormente precisata dall'art. 3, comma 132, della legge n. 350/2003) che, con norme non direttamente applicabili nella specie, oltre a modificare la misura e la portata del beneficio contributivo accordato (è stato ridotto il coefficiente di maggiorazione da 1,5 a 1,25 e limitata la sua incidenza alla determinazione della misura delle prestazioni pensionistiche, con esclusione della sua rilevanza ai fini del diritto all'accesso alle prestazioni stesse), ha precisato la fattispecie costitutiva nel senso che è richiesta, per l'acquisizione del detto beneficio previdenziale, l'esposizione all'amianto in concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro, come valore medio su otto ore al giorno, concentrazione che corrisponde a quella di 0,1 fibre per centimetro cubo espressa, con diversa unità di misura, dall'art. 24 della legge n. 277/1991.

4. Nella presente controversia, peraltro, non è in discussione il riferimento alla soglia di 0,1 fibre per centimetro cubo, ma si controverte sui criteri di operatività della soglia stessa, e in particolare sull'estensione del periodo di tempo nell'ambito del quale possa operarsi la ponderazione, o media, dei livelli di esposizione del lavoratore alle fibre di amianto diffuse nell'ambiente di lavoro.

La tesi sostenuta dall'INPS, secondo cui tale ponderazione deve essere effettuata su periodi di un anno e comunque non superiori ad un anno, si collega alla prassi seguita dagli organi tecnici dell'INAIL (CONTARP) - i cui accertamenti sono valorizzati dallo stesso ente ai fini delle previste certificazioni di legge - che è quella di utilizzare la formula di computo che esprime il valore medio annuale dell'esposizione all'amianto (considerando la concentrazione delle fibre, il tempo di esposizione in ore, l'ora lavorativa e infine l'anno lavorativo).

Una conferma normativa di tale prassi è data dal rilievo che il citato art. 47 del D. L. n. 269/2003, - con disposizione ritenuta chiaramente di valore confermativo del diritto previgente, analogamente a quella relativa al valore di soglia - al comma 3 fa espresso riferimento a "concentrazione media annua non inferiore a 100/fibre litro come valore medio su otto ore al giorno".

5. Questa tesi ermeneutica è da condividere, siccome corretta e confermata dalla legge sopravvenuta.

6. Riguardo al diverso assunto della sentenza impugnata, circa la utilizzazione di un più ampio, ultradecennale periodo di riferimento, sul quale determinare la media dei valori di esposizione, appare anzitutto non congrua la deduzione del giudice del merito, laddove questi, pur richiamando, e mostrando di far propria, la conclusione formulata dai consulenti tecnici di ufficio circa la disomogeneità del dato relativo alla entità della esposizione dei tre lavoratori al rischio amianto nel corso dell'attività lavorativa ("molto elevata per alcuni anni e inferiore ai limiti di cui al D. Lgs. n. 277/1991 in quelli successivi, con una esposizione media, peraltro, superiore per tutti e per tutto il decennio a tali limiti": v. pag. 6 della sentenza impugnata), ha poi finito per riconoscere il diritto degli odierni resistenti al beneficio in questione per periodi oltremodo prolungati e di gran lunga eccedenti il decennio, per circa ventuno anni per M.B. e Gi.Co. e per circa quindici anni per C. G..

Ma a confutare la tesi propugnata dal giudice del merito - con l'affermare che l'elemento della durata dell'esposizione al rischio di inalazione dell'amianto (il quale costituisce, unitamente alla soglia di intensità dell'esposizione, limite applicativo della fattispecie normativa) deve essere considerato anche per determinare il valore medio di esposizione, da calcolare cioè non con riferimento ad un parametro fisso predeterminato, quello annuale, ma in relazione a tutto il periodo di rivalutazione superiore ai dieci anni, sul quale distribuire, per gli anni con livelli di esposizione all'inalazione inferiori alla soglia minima, i maggiori valori riscontrati negli altri anni (criterio peraltro estensibile in base alla richiesta formulata dal lavoratore, a seconda degli anni da rivalutare in numero maggiore al periodo minimo) - vale soprattutto rilevare che detta tesi è basata sul concetto di una "esposizione cumulativa" alle fibre di amianto, che è concetto contrastante con il

consolidato principio giurisprudenziale della sussistenza di una soglia minima di esposizione alle fibre, avente fondamento normativo - come è noto - nella legge n. 257 del 1992.

Ed invero, se si dovesse fare riferimento ad una “esposizione cumulativa”, dovrebbero essere considerati utili ai fini dell’attribuzione del beneficio anche periodi di esposizione - di durata pure indeterminata - con valori inferiori a quel limite, salvo poi a distribuire tali periodi nell’ambito di un maggiore arco temporale, comunque ultradecennale, considerato dalla legge, e si finirebbe così col negare, sostanzialmente, quella soglia minima cui è subordinata l’applicazione del beneficio in questione.

Ed anche se nella medesima legge non risultano letteralmente esplicitati elementi che indichino l’assunzione del criterio della media “annua” dei valori giornalieri di esposizione all’amianto, ravvisandosi in quella disciplina soltanto il dato del valore minimo di intensità dell’esposizione (nell’art. 3, poi sostituito dall’art. 16 della legge n. 128 del 1998, che richiama i valori indicati nel D. Lgs. n. 277 del 1991), si deve però rilevare che la valutazione annuale dell’esposizione al rischio amianto è ragionevolmente da considerare quale parametro, indispensabile e necessario, di riferimento tecnico per determinare un valore medio, essendo in tutta evidenza irragionevole il pretendere una verifica “giornaliera” dei valori - riferita cioè alle singole giornate - ai fini dell’applicazione del beneficio della rivalutazione contributiva, il quale comporta riferimenti a periodi molto spesso assai risalenti nel tempo.

E proprio per la necessità, ai fini di detto beneficio, di verificare la sussistenza della esposizione ad un rischio qualificato delle fibre o delle polveri di amianto per periodi ultradecennali, la successiva disciplina dettata dal citato art. 47 del D. L. 30 settembre 2003 n. 269, (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), ha in effetti specificato il requisito della durata di esposizione alle inalazioni di fibre di amianto indicando una “concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno” (per un periodo non inferiore a dieci anni - e non più ultradecennale -) e quindi ponendo il riferimento ad ogni singolo anno.

E se questa normativa è innovativa rispetto alla precedente costituita dalla legge n. 257 del 1992, sia per l’oggetto della prestazione previdenziale (essendo il coefficiente di rivalutazione dei contributi passato da 1,5 a 1,25 ed incidendo la rivalutazione contributiva solo sulla misura della pensione, e non anche per l’accesso alla pensione) sia per il procedimento amministrativo (contemplandosi una domanda da presentare entro un termine di decadenza all’INAIL, del quale è confermata la funzione di accertare e certificare la sussistenza e la durata dell’esposizione, secondo quanto già era stato disposto dall’art. 18 della legge 31 luglio 2002 n. 179) si è però ritenuto, nella giurisprudenza di questa Corte - cui va data nella specie continuità -, che “la precisazione della necessaria esposizione

all'amianto in concentrazione media annuale non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno è stata dettata per conferma (evenienza non certo rara) degli orientamenti della giurisprudenza e superamento di residue incertezze" (cfr. in motivazione Cass. 27 aprile 2007 n. 10037, e v. pure, sempre in motivazione, Cass. 12 luglio 2006 n. 15800, Cass. 18 novembre 2004 n. 21862).

Detta disposizione sopravvenuta è invero chiaramente riferita al passato, così come pure lo è stato l'art. 13, comma ottavo, della legge 27 marzo 1992, n. 257: ed esigenze di coerenza del sistema impongono che eguali situazioni giuridiche protette abbiano (art. 3 Cost.) eguale trattamento. Sicché è da escludere che per un medesimo periodo di attività lavorativa comportante esposizione all'amianto - in fattispecie ad esempio riguardanti diversi lavoratori che richiedano il beneficio previdenziale in momenti differenti (prima o dopo l'anno 2003) - si possa fare riferimento ad una ponderazione media ultradecennale, con compensazione del maggior valore di esposizione all'amianto riscontrato in alcuni anni con il valore minore, inferiore alla soglia minima, accertato in altri anni, se una tale operazione è soggetta alla disciplina della legge n. 257 del 1992; e che si possa invece fare riferimento ad una concentrazione media annua dell'esposizione al medesimo rischio in relazione a quello stesso periodo, se ai fini del beneficio, debba farsi applicazione della successiva disciplina del 2003.

Inoltre va pure notato che le certificazioni relative all'esposizione all'amianto rilasciate dall'INAIL, secondo la previsione dell'art. 47 del citato D. L. n. 269 del 2003, (convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 2003) sulla base degli atti d'indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, venivano emesse dall'Istituto anche prima dell'entrata in vigore del predetto decreto, perché già previste dall'art. 18, comma 8, della legge 31 luglio 2002 n. 179 (che espressamente ne sanciva la validità ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dalla legge 27 marzo 1992, n. 257, art. 13, comma 8 e successive modifiche). E tali certificazioni di esposizione all'amianto, come riportato in una nota tecnica emanata dal Ministero del lavoro per stabilire "le linee di condotta delle consulenze tecniche dell'INAIL in merito al problema della valutazione delle condizioni lavorative per l'applicazione a favore dei lavoratori delle disposizioni della legge n. 271/1993" potevano essere rilasciate sempre che si potesse "orientativamente" ritenere una concentrazione media "annuale" superiore a 0,1 fibre/centimetri cubici come valore medio su otto ore al giorno, con applicazione, quindi, anche prima del citato D. L. n. 269/2003 del riferimento all'"anno" per stabilire il superamento della soglia limite.

Nè, per concludere, va tralasciata la considerazione che riferendosi il beneficio della rivalutazione contributiva nella previsione dell'art. 13, comma 8 (della più volte citata L. n. 257 del 1992) a periodi di lavoro comunque correlati all'anno - stante il riferimento testuale al superamento

dei dieci “anni” - la concentrazione media dei valori limite su otto ore giornaliere di esposizione alle fibre di amianto non può, logicamente, che essere accertata attraverso un riferimento annuale, cioè anno per anno.

7. Va perciò affermato il principio di diritto che, nel caso in cui sia applicabile la normativa qui da ultimo richiamata, nel valutare se sussiste il superamento della soglia di esposizione all'amianto di 0,1 fibre per centimetro cubo ai fini della fruizione della maggiorazione del periodo contributivo per l'esposizione ultradecennale all'amianto, occorre verificare il superamento della concentrazione media della soglia di 0,1 fibre/cm cubici come valore medio giornaliero su otto ore al giorno, con riguardo ad ogni anno utile compreso nel periodo contributivo ultradecennale da rivalutare.

8. Il ricorso deve pertanto essere accolto e la sentenza impugnata, che si discosta dal suddetto principio, deve essere cassata con rinvio della causa per nuovo esame ad altro giudice di appello, designato come in dispositivo, il quale si atterrà al principio ora esposto (al paragrafo 7) e provvedere anche alla regolamentazione delle spese del giudizio di cassazione.

(OMISSIS)

(1) V. in q. Riv., 2001, p. 772