

Pensioni - Benefici per esposizione all'amianto - Rivalutazione - Decadenza triennale - Applicabilità.

Corte di Appello di Firenze – 07.06.2011 n. 719 - Pres. rel. Pieri – INPS (Avv.ti Napoletano, Maio) – R. A. (Avv. Montemaggi).

In tema di controversie concernenti prestazioni erogate dall'Inps, si applica il termine di decadenza cosiddetto sostanziale previsto per la proposizione dell'azione giudiziaria dall'art. 47 del d.p.r. 30 aprile 1970 n. 639, come sostituito dall'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438. Le ragioni di tale scelta interpretativa risiedono nella stessa ratio del sistema ed in particolare nella finalità che la legge ha assegnato al termine decadenziale già decennale ed oggi triennale in seguito alla riforma del 1992: quella di accelerare i tempi di definizione delle istanze a fini di certezza. In tal senso, l'aver disposto che il termine ex art. 47 cit. decorre dalla "scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento dell'iter amministrativo" indica con certezza che, nella irrilevanza della sorte del procedimento medesimo, comunque alla sua scadenza (300 gg.) comincia a decorrere il termine per azionare il diritto in sede giudiziaria (v. in particolare Cass. n. 6018/2005 e n. 13276/2007, oltre a Cass. n. 25670/2007) cit., secondo cui anche in ipotesi di ricorso amministrativo tardivo non è consentito lo spostamento in avanti del termine di decadenza).

FATTO - Con sentenza n. 422/2010, emessa il giorno 2 novembre 2010, il Tribunale di Grosseto, all'esito della disposta c.t.u. tecnico-ambientale, ha accertato l'esposizione ultradecennale all'amianto del ricorrente R. A. per il periodo 12.1.1980 - 31.12.1992 (lavorato come minatore prima e tubaio successivamente presso La N.S. di Scarlino), con conseguente diritto dello stesso al beneficio di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257/92 e succ. modifiche. Con la medesima pronuncia l'Istituto previdenziale è stato condannato alla rivalutazione del periodo contributivo suddetto nonché al pagamento di due terzi delle spese di lite.

Avverso la sentenza interpone appello l'INPS, che deduce come, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, fosse maturata la decadenza ex art. 47 d.p.r. n. 639/70, con conseguente improponibilità della domanda. Subordinatamente, l'Istituto

eccepisce la prescrizione decennale del diritto riconosciuto. Infine, si duole anche del capo con cui sono state ad esso poste a carico le spese di lite.

L'appellato contesta l'eccezione avversaria sostenendo la non applicabilità alla fattispecie dell'art. 47 del d.p.r. n. 639/70; in ogni caso sarebbe possibile la presentazione di una nuova domanda, soprattutto se successiva all'entrata in vigore del nuovo regime introdotto dall'art. 47 del d.l. n. 269/03. Il R. fa al riguardo osservare di avere presentato una nuova domanda in data 11.6.2007. Sostiene sul punto l'appellato la possibilità di ripresentare una nuova domanda in base alla previsione dell'art. 6 del D.L. n. 103/91, in relazione ai ratei successivi - operando la decadenza sui ratei pregressi. Deduce, inoltre, l'appellato l'infondatezza anche dell'eccezione di prescrizione subordinatamente avanzata dall'INPS.

All'udienza di discussione del giorno 26 maggio 2011, la causa è stata discussa e decisa come da dispositivo letto in aula.

DIRITTO - A giudizio del Collegio l'eccezione di decadenza riproposta dall'INPS con l'atto di appello - e, comunque, rilevabile d'ufficio per costante giurisprudenza - appare fondata.

Si rende a tal fine necessaria una sintetica ricognizione delle fonti legislative che regolano la materia.

1) Con d.l. n. 269/2003 conv. in l. n. 326/ 2003 il legislatore è intervenuto sulle previsioni originarie relative ai benefici previdenziali derivanti dalla esposizione a fibre di amianto, prevedendo, all'art. 47, che a decorrere dall'1.10.2003 il coefficiente di rivalutazione fosse ridotto all'1.25 ed escludendo che la rivalutazione dei contributi fosse utile ai fini della maturazione del diritto al trattamento pensionistico. Al contempo ha stabilito che il nuovo regime trovasse applicazione anche per quei lavoratori che avessero ottenuto dall'Inail le certificazioni di esposizione sulla base degli atti di indirizzo del Ministro competente. Sempre con la medesima decorrenza, la novella ha disposto che i benefici in questione potessero essere attribuiti solo quando l'esposizione derivasse da una certa concentrazione di fibre, disponendo anche per la quantificazione del valore medio giornaliero.

Sul procedimento per ottenere i benefici, al comma 5 della norma citata, è stato previsto che i lavoratori dovessero presentare domanda all'Inail entro 180 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di un decreto ministeriale di attuazione.

Tale disciplina trovava applicazione anche per i lavoratori che avessero ottenuto la certificazione dall'Inail prima dell'1.10.2003.

Con la legge di conversione, ancora, è stata prevista la salvezza del regime previgente *per chi avesse maturato il diritto a pensione prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 269/2003*, per quelli che fruivano della mobilità e per chi avesse risolto il rapporto di lavoro in vista del pensionamento.

La materia è stata, infine, rivisitata dall'art.3, comma 13, della legge n. 350/2003, che ha previsto la salvezza del vecchio regime per i lavoratori che avessero già maturato il diritto a pensione prima del 2 ottobre 2003 o per quelli che avessero avanzato domanda di riconoscimento all'Inail o che avessero ottenuto sentenze favorevoli per cause avviate entro la stessa data.

Il D.M. attuativo di cui alla legge n. 326 (d.m. 27.10.2004) ha previsto, infine, che anche i lavoratori cui si faceva applicazione delle regole proprie del regime anteriore alla riforma del 2003 presentassero la nuova domanda all'Inail nel termine di 180 giorni.

Sulla non semplice interpretazione della normativa richiamata ed al fine di far chiarezza sul discrimine relativo ai diversi regimi, tenuto anche conto della ridefinizione dell'istituto operato dalla normativa del 2003, è intervenuta la S.C. che, con sentenza n. 15008/2005, ha ritenuto che: a) per *“maturazione al diritto al beneficio”* deve intendersi maturazione del diritto a pensione; b) che la salvezza del regime previgente riguardasse anche coloro che, prima del 2.10.2003, avessero comunque dato inizio ad un procedimento amministrativo.

Scrive, in particolare, la Corte che *“la rivalutazione contributiva non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina i contenuti del diritto a pensione; nel regime precedente non era stata prevista una domanda amministrativa per far accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto di esposizione ad amianto; il legislatore (della legge n. 350/2003, ndr.) ha espresso l'intento, ricostruito secondo una interpretazione orientata dal principio costituzionale di ragionevolezza, di escludere dalla applicazione della nuova disciplina anche per coloro che comunque avessero già avviato una procedura amministrativa per l'accertamento dell'esposizione ad amianto (non solo mediante domande rivolte all'Inail, ma anche e soprattutto all'INPS quale parte del rapporto previdenziale).*

Sulla base dei criteri indicati dalla sentenza in parte richiamata (ed alla quale ha fatto seguito una conforme giurisprudenza di legittimità: v. Cass. n. 16179/2005, Cass.

n. 15007/2005, Cass. n. 441/2006), si può ritenere, per quanto qui interessi, che vale la regola secondo cui il regime anteriore alla riforma del 2003 debba trovare applicazione nel caso in cui l'assicurato abbia inoltrato una domanda indifferentemente all'INPS od all'Inail, purché, in definitiva, abbia dato origine ad una procedura amministrativa finalizzata all'ottenimento del beneficio.

Ne consegue che quando trovi applicazione il regime antecedente la riforma del 2003, l'interessato non è soggetto al termine decadenziale (180 gg.) introdotto dal d.l. n. 269/2003, che interessa solo quei lavoratori che non avessero presentato la richiesta amministrativa prima del 2.10.2003. Né, a parere del Collegio, può trovare applicazione il disposto dell'art. 3, comma 2, del d.m. 27 ottobre 2004 nella parte in cui prevede che il termine decadenziale di cui alla legge n. 326/2003 operi anche nei confronti dei soggetti che avessero attivato le procedure di richiesta prima del 2.10.2003, poiché tale previsione – contenuta in una fonte secondaria – finisce per introdurre un istituto eccezionale (quale è sicuramente la decadenza sostanziale) in contrasto con la fonte primaria (l. n. 257/1992), che non prevede alcun termine di decadenza per l'esercizio dell'azione. Il decreto attuativo, infatti, ha un ambito di contenuti limitato alla specifica disciplina introdotta con il d.l. n. 269/2003 e dunque non può prevedere se non limitatamente alle fattispecie che ricadano sotto la disciplina legale medesima.

2) Cosa diversa è se la domanda all'INPS sia da considerare presupposto di proponibilità dell'azione e, dunque, se essa rappresenti indispensabile elemento costitutivo o non si possa considerare elemento costitutivo anche la domanda alternativamente avanzata nei confronti dell'Inail.

La soluzione nell'uno o nell'altro senso appare rilevante anche in tema di decadenza triennale, poiché potrebbe ipotizzarsi, qualora la domanda rivolta all'Inail fosse ritenuta valida domanda per la prestazione, che da tale atto dovrà decorrere il termine di tre anni e trecento giorni previsto a pena di decadenza.

Premesso che, comunque, la domanda di riconoscimento del beneficio è rivolta ad accertare il contenuto della pensione (ed il suo ammontare: v. Cass. n. 15008/2005) e che, pertanto, essa determina il meccanismo di decadenza risolvendosi in una istanza di attribuzione di un incremento pensionistico e dunque di una "prestazione" a carico dell'INPS, sul punto il Collegio osserva come la decadenza non possa operare con riferimento alla domanda avanzata all'Inail, che non è parte nel rapporto previdenziale di cui si discute (Cass. n. 16256/2003, Cass. n. 17528/2002, Cass. n. 8937/2002); il fatto che il legislatore abbia fatto salve le domande avanzate all'Inail al fine di regolare il

regime transitorio non è significativo di una equiparazione *tout court* tra l'una e l'altra istanza, poiché il riferimento alle istanze presentate all'Inail ha la sola finalità di consentire un recupero del vecchio regime a chi comunque si era attivato, ancorché non investendo l'INPS, per ottenere il beneficio. Fatto è, invece, che per ottenere la prestazione occorre comunque aver fatto istanza amministrativa all'unico soggetto preposto ad attribuirgli o negargli nel apporto previdenziale fra Ente ed assicurato.

In tal modo la domanda giudiziaria risulterà improponibile quando l'assicurato avrà promosso la causa senza inoltrare all'INPS la domanda amministrativa, rilevando quella inoltrata all'Inail al solo fine del regime giuridico della fattispecie, se regolata dalla normativa del 1992 o da quella del 2003.

Conseguentemente, l'eventuale eccezione di decadenza (sostanziale) ex art. 47 del d.p.r. n. 639/1970 e succ. modif. dovrà essere verificata tenendo conto che *il termine iniziale decorre dalla istanza amministrativa inoltrata all'INPS.*

Per completezza si dirà che, anche in tema di attribuzione dei benefici di cui si discute, opera, in astratto, la previsione decadenziale in argomento. Tali benefici, per il risolversi in una maggiore valutazione dei periodi contributivi rilevanti ai fini del conseguimento della prestazione pensionistica, hanno la natura giuridica di "*prestazioni previdenziali*", conseguendone l'azionabilità nel termine di decadenza sostanziale. Né vi è dubbio, poi, sulla necessità che l'azione giudiziaria debba essere preceduta dalla domanda amministrativa rivolta all'Inps, unico soggetto legittimato a resistere in giudizio e parte indispensabile del rapporto previdenziale (per tutte v. Cass. n. 997/2003 e Cass. 2677/2002).

Non ignorando l'esistenza di pronunce di segno contrario (Cass. n. 8001/2006 e Cass. n. 21595/2004), il Collegio ritiene, poi, di dover aderire al principio di diritto secondo cui "*in tema di controversie concernenti prestazioni erogate dall'INPS, il termine di decadenza cosiddetto sostanziale previsto per la proposizione dell'azione giudiziaria dall'art. 47 del d.p.r. 30 aprile 1970 n. 639, come sostituito dall'art. 4 del d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438 decorre, nelle ipotesi di mancata proposizione del ricorso amministrativo, dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della domanda amministrativa. Pertanto, in caso di mancata pronuncia dell'INPS sulla richiesta di prestazione (...) il termine stesso si computa a partire dal decorso di complessivi trecento giorni dalla presentazione della domanda (centoventi giorni per la pronuncia*

sulla domanda, ex art. 7 della legge 11 agosto 1973 n. 533, oltre a novanta giorni per la proposizione del ricorso amministrativo, ed ulteriori novanta giorni per la decisione del ricorso, a norma dell'art. 46, commi quinto e sesto, della legge 9 marzo 1989, n. 88" (Cass. n. 6231/2005; v. pure, in termini, Cass. n. 6018/2005 e da ultimo Cass. n. 13276/2007 (1), Cass. n. 25670/2007 (2)).

Le ragioni della scelta interpretativa più sopra operata risiedono, a parere del Collegio, nella stessa *ratio* del sistema ed in particolare nella finalità che la legge ha assegnato al termine decadenziale già decennale ed oggi triennale in seguito alla riforma del 1992. Lo scopo perseguito, infatti, è quello di accelerare i tempi di definizione delle istanze a fini di certezza ed in tal senso l'aver disposto per la decorrenza del termine ex art. 47 cit. dalla "*scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento dell'iter amministrativo*" indica con certezza che, nella irrilevanza della sorte del procedimento medesimo, comunque alla sua scadenza (300 gg.) comincia a decorrere il termine per azionare il diritto in sede giudiziaria (v. in particolare Cass. n. 6018/2005 e n. 13276/2007, oltre a Cass. n. 25670/2007 cit., secondo cui anche in ipotesi di ricorso amministrativo tardivo non è consentito lo spostamento in avanti del termine di decadenza).

Quanto al disposto del comma 5 dell'art. 47 cit., che obbliga l'ente previdenziale che rigetta il ricorso ad indicare i termini di opposizione e di decadenza dall'azione, si tratta di norma destinata ad operare nell'ipotesi fisiologica nella quale l'Istituto adotti un suo provvedimento di rigetto; essa, tuttavia, non impedisce il decorso del termine di decadenza quando, come nella specie, comunque sia decorso il termine di 300 gg. che descrive lo spazio cronologico massimo di complessiva durata della fase amministrativa, dal maturarsi del quale l'assicurato deve attivarsi (entro tre anni) per la proposizione dell'azione giudiziaria.

Vi è, tuttavia, da rilevare che con un recente intervento la S.C. a sezioni unite (Cass. n. 12720/2009 (3)), ha ritenuto che la decadenza di cui si discute *non operi quando non si tratti di richiedere una prestazione pensionistica, ma bensì di adeguarne la misura* (così anche Cass. sez. un. n.6491/1996 (4)). Questo comporta che, avuto riguardo alle domande presentate con il nuovo regime introdotto dalla riforma del 2003 – tenuto conto che esse sono rivolte per definizione alla rideterminazione della pensione –, non può trovare applicazione il disposto dell'art. 47 cit.. Per le fattispecie che, al contrario, rientrano nel regime antecedente, occorre distinguere fra quelle promosse da chi non era titolare del diritto a pensione e richiedeva i benefici per conseguirla da *chi*

era titolare del diritto a pensione e richiedeva i benefici per incrementarla. Nel primo caso opererà la decadenza, mentre nel secondo caso no.

Al riguardo, il Collegio richiama la sentenza n. 12685/08 della Cassazione Sez. Lavoro, la quale afferma l'applicabilità della decadenza ex art. 47 del d.p.r. n. 639/70 e succ. modifiche quando - come nella fattispecie - si tratta di rivalutare i contributi previdenziali relativi a periodi di esposizione qualificata all'amianto in vista dell'anticipo del futuro trattamento pensionistico, *e non già i singoli ratei di un trattamento già in godimento* - da qui la non pertinenza del richiamo operato dal primo giudice all'art. 6 del d.l. n. 103/91, conv. in legge n. 166/91.

Applicando i criteri di cui sopra al caso di specie occorre rilevare che dalla lettura della documentazione prodotta, risulta che il R. presentò domanda all'INPS in data 21 maggio 2001, cioè in epoca antecedente all'entrata in vigore del nuovo regime di cui all'art. 47 del d.l. n. 269/03 (in vigore dal 2 ottobre 2003): tale domanda, pur non presente in atti, è tuttavia dato processuale pacifico - *sul quale vi è incentrato il dibattito processuale.*

Tale pregressa domanda è sufficiente per garantire l'applicabilità alla fattispecie del previgente regime di cui all'art. 13 della legge n. 257/92 - quindi con il coefficiente di rivalutazione 1,5.

A quella data - come nell'attualità - il R. era ancora lavoratore attivo (lo stesso è nato nell'anno 1962!!).

Successivamente, l'appellato ha presentato una *nuova domanda diretta al conseguimento dei benefici amianto in data 11 dicembre 2007*, depositando il ricorso giudiziario il successivo 5 settembre 2009.

Con riguardo alla prima domanda del 21 maggio 2001 risulta *maturato il termine di decadenza di cui all'art. 47 del d.p.r. n. 639/70*, essendo trascorsi, all'atto del deposito del ricorso giudiziario, oltre otto anni (a fronte di un termine di decadenza di anni tre, al quale vanno aggiunti 300 giorni, periodo di durata massima della fase amministrativa).

La normativa di cui all'art. 47 del d.l. n. 269/03 e l'art. 3 della legge n. 350/03 non hanno introdotto affatto una sorta di "*rimessione in termini*" (sulla base della diversità del regime giuridico introdotto con le richiamate fonti legislative). La stessa riforma del 2003 ha introdotto, invece, specifici termini di decadenza sostanziale (art. 47 d.l. n. 269/03) per i lavoratori che non si erano attivati per far valere la esposizione al rischio amianto, ribadendo, in tal modo, le superiori esigenze di carattere pubblicistico (e di preventivo di spesa) alla definizione di situazioni risalenti nel tempo e di già difficile

accertamento sul piano fattuale. Il legislatore ha, anzi, valorizzato l'iniziativa degli interessati, assumendo la pendenza della procedura amministrativa come discrimine per la normativa di carattere sostanziale e di portata transitoria.

La stessa legislazione del 2003 ha ribadito l'istituto della decadenza sostanziale (e sembra avvalorare la tesi della "rivalutazione da rischio amianto" come diritto autonomo da far valere una volta per tutte e in ristretti termini di decadenza, e non certo azionabile in via amministrativa e giudiziale, via via alla scadenza di ogni rateo di pensione). Per completezza, poi, è il caso di aggiungere che la mancata risposta dell'INPS non impedisce il decorso della decadenza ed una tardiva risposta non vale ad eliminare gli effetti della decadenza già verificatisi (v. Cass. Sez. Lav. 7.12.2007 n. 25670).

Nella fattispecie in esame, pertanto, *non è preclusivo al verificarsi della decadenza il fatto che l'odierno appellato abbia riproposto la domanda amministrativa oltre sei anni e mezzo dopo la prima.*

Da considerare, altresì, che il R., con la domanda azionata in questa sede, si limita a chiedere i benefici amianto secondo la previsione dell'art. 13, comma 8, della legge n. 257/92, senza fare alcun riferimento al regime giuridico di cui all'art. 47 del d.l. n. 269/03.

Se davvero i "benefici amianto" nel regime di cui alla legge n. 257/92, art. 13, ed in quello di cui al d.l. n. 269/03, art. 47, fossero due istituti giuridici diversi (unica condizione per cercare di superare gli effetti preclusivi della decadenza sostanziale ormai verificatasi con riferimento alla domanda del novembre 2002), l'odierno appellato avrebbe dovuto, coerentemente, chiedere, con il presente giudizio, l'applicazione del regime giuridico introdotto dal nuovo istituto - i benefici amianto secondo l'art. 47 del d.l. n. 269/03 -, per il quale aveva presentato la nuova domanda amministrativa dell'undici dicembre 2007. Ciò, invece, non ha fatto, limitandosi ad invocare l'applicazione del regime giuridico ex l. n. 257/92, ormai precluso per il verificarsi dell'eccepita decadenza.

Per le ragioni sopra esposte, pertanto, l'appello dell'INPS va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, va rigettata la domanda proposta in primo grado da R. A. (si tratta, infatti, di decadenza sostanziale).

A norma dell'art. 92 c.p.c., la natura della controversia - connessa al succedersi di una legislazione di non agevole interpretazione - fa ravvisare giusti motivi per la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)

-
- (1) V. in q. Riv., 2007, p. 684
 - (2) Idem, 2008, p. 187
 - (3) Idem, 2009 p. 418
 - (4) Idem, 1996, 1372