

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ORDINE DEL GIORNO

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 24 settembre 2002)

- **VISTA** la legge n. 257/92, come modificata dalla legge n. 271/93, che prevede l'attribuzione di benefici pensionistici i ai lavoratori esposti all'amianto;
- **VISTA** la legge n. 179/2002, contenente disposizioni in materia ambientale, che stabilisce che le certificazioni rilasciate dall'INAIL di riconoscimento di periodi di esposizione all'amianto - sulla base di atti di indirizzo emanati fino ad ora dal Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali - sono valide per l'attribuzione dei benefici previdenziali;
- **VISTA** la sentenza della Corte Costituzionale n. 127/2002, che ha esteso ai lavoratori delle Ferrovie dello Stato i benefici previdenziali per esposizione all'amianto;
- **VISTO** il D.L. n. 194 del 6.9.2002, che introduce il criterio del monitoraggio delle spese nel corso dell'attuazione delle leggi, prevedendo la possibilità per la Ragioneria Generale dello Stato di limitare l'assunzione di impegni di spesa;
- **CONSIDERATO** che si è verificata nel tempo una estensione della platea dei beneficiari, stante il disposto legislativo, che non prevede criteri selettivi né limiti temporali;
- **CONSIDERATO** altresì che la legge n. 257/92 istitutiva del beneficio non è mai stata rifinanziata per i periodi successivi al 1992, anche a fronte di una espansione degli oneri dagli iniziali 25 mld. di lire (per circa 1.250 pensioni) a 500 mld. di lire per il 2001 (per circa 15.901 pensioni);
- **TENUTO** conto che dai dati rilevati dall'INAIL al 7.8.2002 risultano n. 78.447 lavoratori (su n. 174.112 domande) ai quali è stata riconosciuta l'esposizione all'amianto, quale presupposto per futuri benefici pensionistici;
- **TENUTO** conto inoltre che dei 78.447 lavoratori, n. 56.640 hanno ottenuto il riconoscimento per un periodo superiore ai 10 anni, potendo pertanto vantare diritti pensionistici, di cui è urgente la quantificazione degli oneri, fin dal corrente anno 2002 e che n. 21.807 lavoratori hanno ottenuto il riconoscimento per un periodo inferiore ai 10 anni, che dà possibilità ad un incremento di contenzioso;

- **VALUTATO** pertanto che sono possibili nel tempo ulteriori ampliamenti della platea dei beneficiari, con ulteriori notevoli oneri finanziari, con il perdurare di situazioni sperequate tra diverse categorie di lavoratori, nonché di aumento rilevante del contenzioso;
- **ASSUNTE** le considerazioni dell'allegato documento n. 65 redatto sull'argomento dal CIV,

RAPPRESENTA

agli Organi istituzionali l'esigenza di approvare urgentemente una disciplina normativa che – tenuto conto delle diverse problematiche esistenti sull'argomento presso l'INAIL, L'INPDAP e l'IPSEMA - regolamenti la materia, secondo i seguenti principi:

- passaggio da una logica di beneficio pensionistico in presenza di un rischio ad una logica di risarcimento del danno in presenza di malattia professionale, prevedendo altresì un esonero da responsabilità dei datori di lavoro che hanno rispettato le norme di volta in volta vigenti;
- introduzione di limiti temporali e di criteri selettivi nell'applicazione della norma;
- previsione di un monitoraggio sanitario nei confronti dei lavoratori ai quali sono stati riconosciuti periodi di esposizione all'amianto.

A tal fine si ritengono indispensabili precise direttive da parte dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze e del Lavoro e Politiche Sociali, per la copertura dell'ulteriore incremento di spesa che si determinerà fin dal corrente anno 2002 e che necessita di opportuni finanziamenti;

INVITA

gli Organi di gestione ad assumere analoghe iniziative sulla materia.

Visto:
IL SEGRETARIO
(D. Ciarolla)

Visto:
IL PRESIDENTE
(A. Smolizza)

(9) Il presente ordine del giorno è stato approvato all'unanimità

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

OGGETTO: BENEFICI PREVIDENZIALI AI LAVORATORI ESPOSTI ALL'AMIANTO

La legge n. 179/2002, che contiene disposizioni in materia ambientale, all'art. 18 comma 8 stabilisce che le certificazioni rilasciate dall'INAIL - di riconoscimento di periodi di esposizione all'amianto - sulla base degli atti di indirizzo emanati fino ad ora dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sono valide per l'attribuzione dei benefici previdenziali relativi.

Tale disposizione normativa costituisce una sanatoria di situazioni pensionistiche oggetto di controversia mentre il successivo comma 9, che recita "dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato", intenderebbe circoscrivere l'onere finanziario per queste prestazioni solo alle fattispecie indicate.

In realtà la situazione concernente i benefici previdenziali ai lavoratori esposti all'amianto presenta aspetti di significativa criticità proprio sotto il profilo finanziario.

Infatti, la legge n. 257/92 - modificata dalla successiva n. 271/93 - che ha introdotto i benefici in questione, non prevede alcuna limitazione temporale al riconoscimento dei periodi di esposizione e contiene altresì criteri suscettibili di interpretazioni estensive dell'ambito di applicazione.

Al riguardo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 127/2002 ha infatti esteso ai lavoratori delle Ferrovie dello Stato i benefici previdenziali per esposizione all'amianto e - stante il dettato legislativo della legge n. 257/92 - sono prevedibili ulteriori estensioni ad altre categorie di lavoratori, anche perché tale norma si configura di fatto come l'unica attuale forma di prepensionamento nel sistema previdenziale.

Occorre considerare altresì che dai dati rilevati dall'INAIL sulle domande acquisite al 7.8.2002 risultano: n. 174.112 lavoratori richiedenti; n. 78.447 lavoratori ai quali è stata riconosciuta l'esposizione, di cui n. 56.640 per un periodo superiore ai 10 anni e n. 21.807 per un periodo inferiore ai 10 anni; n. 66.942 lavoratori ai quali è stata negata l'esposizione e n. 28.723 lavoratori la cui domanda è ancora in istruttoria.

Questi dati possono essere suscettibili di un incremento, che sarà quantificato al completamento della fase di acquisizione da parte dell'INAIL delle domande presentate.

C'è da notare inoltre che il riconoscimento dell'esposizione all'amianto per periodi inferiori a 10 anni sta comunque dando origine a contenzioso al fine dell'ottenimento di benefici pensionistici anche da parte dei 21.807 soggetti in questione.

Il fenomeno dell'espansione dell'area dei beneficiari è messo in luce dall'entità degli oneri relativi che ammontavano a 25 mld di lire nel 1992 (primo anno di applicazione della legge) per giungere a 500 mld di lire nel 2001 (corrispondenti a n. 15.901 pensioni in pagamento), registrati nei bilanci dell'INPS e posti a carico del bilancio dello Stato tramite il finanziamento della GIAS.

Peraltro, il recente D.L. n. 194 del 6.9.2002 che prevede misure urgenti per il controllo ed il contenimento della spesa pubblica, introduce il criterio del monitoraggio delle spese nel corso dell'attuazione delle leggi, al fine dell'individuazione di eventuali scostamenti e di conseguenti iniziative legislative, prevedendo inoltre la possibilità per la Ragioneria generale dello Stato di limitare l'assunzione di impegni di spesa.

Si sviluppa in tal modo una impostazione secondo cui l'applicazione di norme che comportano il riconoscimento di diritti trova una limitazione nelle previsioni di budget di spesa.

In questa ottica e tenendo conto che la legge n. 257/92 istitutiva del beneficio non era stata finanziata per gli anni successivi al 1992, la prossima finanziaria per l'anno 2003 dovrebbe prevedere – secondo quanto appreso per le vie brevi dalla Ragioneria Generale dello Stato – disposizioni di competenza finanziaria delle prestazioni finora erogate ed attualmente in pagamento (per il complessivo ammontare di 500 mld).

Ulteriori oneri, derivanti dall'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 127/2002 ovvero da eventuali prestazioni a seguito di ulteriori riconoscimenti da parte dell'INAIL, dovrebbero pertanto essere rifinanziati in base ad una nuova legge.

E ciò - stante la situazione normativa esistente nella materia in questione - potrebbe facilmente determinare un acuirsi di conflitti sociali ed un espandersi del contenzioso, che potrebbe essere facilitato da eventuali, future forme di abusi.

Per le imprese le ricadute dell'attuale normativa si evidenziano sul piano degli assetti organizzativi - dove è incombente il rischio di massicci esodi di personale qualificato – nonché nell'area delle responsabilità imprenditoriali.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo, l'esposizione al rischio amianto, una volta accertata ai fini previdenziali, viene tendenzialmente assunta a presupposto per l'avvio di azioni penali e risarcitorie nei confronti del datore di lavoro (quando, a distanza tempo, si manifesti un danno da patologia riconducibile alla medesima situazione di rischio). E questo, nonostante sia recente

l'acquisizione di decisive conoscenze sui rischi per la salute umana derivanti dall'amianto e malgrado si tratti spesso di dover valutare fatti e atti risalenti a periodi molto lontani nel passato a causa dei lunghissimi tempi di latenza delle patologie da fibre di asbesto (per il cancro polmonare, almeno 20 anni; per il mesotelioma pleurico, tra 20 e 40 anni).

Si tratta di un fenomeno di grave preoccupazione per il mondo delle imprese, se si tiene conto delle risultanze di numerose vertenze in atto, nell'ambito delle quali pretesi profili di responsabilità imprenditoriale per danni da amianto vengono assunti, spesso prescindendo dagli indirizzi della giurisprudenza costituzionale (sent. Corte Cost. n. 312/1996) e di legittimità, in termini assai prossimi a quelli della responsabilità oggettiva.

Diventa a questo punto urgente intervenire in sede legislativa, al fine di introdurre criteri di contenimento del fenomeno.

In particolare, l'introduzione di una disposizione che limiti temporalmente l'applicazione dei benefici ai fini pensionistici consentirebbe di effettuare una quantificazione degli oneri distribuiti nel corso degli anni, con un conseguente monitoraggio del fenomeno.

Al riguardo, una idonea revisione della disciplina della materia dovrebbe essere realizzata in base ai seguenti principi:

- a) fatte salve le situazioni già definite e quelle da definire secondo l'attuale regime dei benefici pensionistici (attraverso un congruo limite temporale di accesso e in funzione dell'avvenuta adibizione a lavorazioni, da individuare tassativamente, caratterizzate dalla presenza di un effettivo e rilevante rischio da amianto), l'intervento pubblico va trasferito dalla attuale logica di una esclusiva ed indiscriminata monetizzazione previdenziale, compensativa di un potenziale rischio per la salute di soggetti al momento sani, alla logica della prevenzione/assistenza e del risarcimento/indennizzo del danno, una volta che questo si sia manifestato;
- b) in favore dei lavoratori vittime dell'amianto l'intervento prevenzionale, assistenziale e indennitario va convenientemente realizzato in termini di integrazione dell'attuale copertura assicurativa di legge contro le malattie asbesto correlate, accollandone integralmente gli oneri ad un fondo di solidarietà istituito presso l'INAIL e alimentato finanziariamente dallo Stato con il concorso delle imprese assoggettate all'obbligo dell'assicurazione contro le malattie professionali;
- c) in stretta correlazione con tale "sistema" di intervento verso le vittime dell'amianto, va definito uno speciale regime di esonero del datore di lavoro da eventuali profili di responsabilità ricollegabili all'avvenuto impiego dell'asbesto nei processi produttivi prima che le conoscenze

sulla sua nocività e sulle misure per contrastarla divenisse patrimonio comune e diffuso, pacificamente accolto negli standard di produzione industriale;

- d) l'esplicitazione del dettaglio delle attività lavorative comportanti esposizione all'amianto;
- e) la previsione di un'attività di monitoraggio sanitario nei confronti di lavoratori ai quali sono stati riconosciuti periodi di esposizione all'amianto.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, si sollecitano gli Organi di gestione dell'Istituto ad intervenire presso le sedi istituzionali per prospettare la necessità di un articolato intervento legislativo che, assumendo la questione amianto nella sua dimensione "sociale" e traducendo sul piano normativo i cennati principi-guida, punti a realizzare una ragionevole ed equilibrata composizione dei diversi interessi in campo (le attese dei lavoratori, il sostegno solidaristico verso le vittime dell'amianto, gli equilibri di finanza pubblica con particolare riguardo alle previsioni della legge n. 179 e del decreto legge n. 194 del 2002, l'operatività del sistema produttivo, la salvaguardia degli imprenditori da impropri e ingiustificati addebiti risarcitori e penali), in un'ottica di compatibilità con gli interessi generali del Paese.

23 settembre 2002