

## ESPOSIZIONE PROLUNGATA ALL'AMIANTO

### Accertamento del diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali

di *Ezio Bonanni*

**Corte d'Appello di Firenze - Sez. lavoro**  
**Sentenza 10 luglio 2009 n. 1014**  
 (Pres. Est. Giorgio)

***Va dichiarata inammissibile la domanda diretta ad ottenere il riconoscimento dei benefici contributivi per esposizione all'amianto ex art. 13, comma 8, l. n. 257/92 in applicazione del principio di diritto in tema di decadenza dall'azione giudiziaria per il conseguimento di prestazioni previdenziali (ex art. 47 d.p.r. n. 639/1970 modificato dall'art. 4 del d.l. n. 384/1992, convertito con modificazioni nella l. n. 438/1192) stabilito dalla Corte di Cassazione a sezioni unite, per i ratei pensionistici.***

\*\*\*\*\*

(Omissis)

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale impugna la sentenza n. 619/07, emessa il giorno 2 ottobre 2007 dal giudice del lavoro del Tribunale di Grosseto, con la quale è stata accolta la domanda di F.T. diretta al riconoscimento dei benefici di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257/92 in relazione al periodo 1.3.1977/31.12.1992 ed alla conseguente condanna dell'INPS a rivalutare i corrispondenti contributi per il coefficiente 1,5. L'Istituto appellante deduce: a) la carenza di prova e di accertamento dell'effettiva esposizione ultradecennale oltre i limiti previsti dagli artt. 24 e 31 del d.lgs. n. 277/91; d) la decadenza ex art. 47 del d.p.r. n. 639/70 e succ. modifiche. Infatti, la domanda amministrativa all'INPS era stata presentata dal T. nel novembre 1996, mentre il deposito del ricorso giudiziario era avvenuto solo il 22 febbraio

2005, cioè ben oltre il termine triennale di decadenza previsto dalla richiamata disposizione.

Dall'inammissibilità/improponibilità del ricorso; e) la decadenza ex art. 47 del d.l. n. 269/03, conv. in legge 326/03, e art. 3 l. n. 350/03 e D.M. 16179/04. Da ultimo l'Istituto appellante si duole del capo della sentenza di primo grado, con cui è stato condannato al pagamento delle spese di lite.

Il T., ritualmente costituitosi, contesta la fondatezza dell'impugnazione avversaria, di cui chiede il rigetto. Rileva la tardività dell'appello, per infruttuoso decorso del termine breve. Diffusamente replica all'eccezione di decadenza sollevata dall'INPS con l'atto di appello, sostenendo la inapplicabilità alla fattispecie del termine decadenziale di cui all'art. 47 del d.p.r. n. 639/70. Il T. deduce, altresì, in maniera articolata in ordine: a) alla inapplicabilità alla fattispecie del nuovo regime introdotto dal d.l. n. 269/03 in tema di benefici connessi all'esposizione all'amianto; b) alla congruità dell'accertamento di un'esposizione qualificata ultradecennale all'amianto dell'appellato da parte del c.t.u. di primo grado.

La causa, all'udienza di discussione del 10 luglio 2009, dopo la relazione del giudice incaricato e l'audizione dei difensori delle parti, è stata decisa come da separato dispositivo letto in aula.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello è fondato e deve trovare accoglimento.

Infondata è l'eccezione di tardività dell'appello sollevata dalla difesa del T. sul presupposto che la sentenza impugnata risulta notificata a controparte in data 16.10.2007, mediante notifica presso l'ufficio legale provinciale dell'Istituto, domicilio eletto al momento della

costituzione in giudizio, mentre l'appello è stato depositato presso la cancelleria di questa Corte il 7 ottobre 2008, così che sarebbe ampiamente superato il termine breve di trenta giorni di cui all'art. 325 c.p.c..

Non ritiene il Collegio che la notifica avvenuta il 16.10.2007 all'INPS in persona del legale rappresentante in Grosseto Via Trento n. 44 presso l'ufficio legale mediante consegna ad una persona addetta sia idonea a far decorrere il termine breve per l'appello.

Al riguardo, si osserva che l'INPS in primo grado si era costituito a ministero dell'avv.to M.F., eleggendo domicilio in Grosseto Via (...). La Suprema Corte ha affermato il principio che la notifica della sentenza in forma esecutiva, indirizzata alla controparte personalmente, è idonea a far decorrere il termine breve d'impugnazione nei confronti sia del destinatario che del notificante, pur se di fatto la notifica sia avvenuta al difensore, domiciliato presso la parte, mancando qualsiasi indicazione atta a far ritenere che la parte notificante perseguisse l'obiettivo, ulteriore all'impulso della procedura esecutiva, di portare la sentenza a conoscenza della controparte per il tramite del suo rappresentante processuale, professionalmente qualificato a vagliare l'opportunità dell'impugnazione (Cass. Sez. Lav. n. 15389/07; in senso conforme, Cass. n. 1675/05; n. 5274/00; n. 1069/00).

Esattamente in termini, può essere richiamato il precedente costituito da Cass. SS. UU. 5 agosto 1994 n. 7269, secondo il quale, *“ai fini della decorrenza del termine breve di impugnazione, la notifica della sentenza alla parte costituitasi mediante procuratore deve essere effettuata - a norma del combinato disposto degli artt. 170, 285, 326 c.p.c. e 58 disp. att. c.p.c. stesso codice - a tale procuratore e nel domicilio del medesimo, per cui, ove l'INPS si sia costituito in giudizio eleggendo domicilio presso l'ufficio legale della propria sede provinciale - coree nel caso in esame, n.d.r. -, la notifica della sentenza eseguita, presso tale ufficio, nei riguardi dell'istituto, anziché del procuratore nominato, è idonea a far decorrere il termine breve suddetto”*. Conformi, Cass. Sez. Lav. n. 3694/87 n. 4871/86.

Ne consegue che il T. avrebbe dovuto notificare la sentenza di primo grado, ai fini della decorrenza del termine breve di impugnazione, al procuratore costituito in primo grado, avv.

M.F., presso il domicilio eletto di Grosseto Via (...). Ne consegue il rigetto dell'eccezione pregiudiziale di parte appellata.

L'eccezione di decadenza reiterata in questa sede dall'INPS, per il suo carattere pregiudiziale, deve essere esaminata per prima.

Essa si risolve nell'accertare se debba trovare applicazione alla fattispecie la normativa di cui all'art. 4 del D.L. n. 384/1992, che ha sostituito l'originario comma 2 dell'art. 47 del D.P.R. 30.4.1970 n. 639, prevedendo che *“per le controversie in materia di trattamenti pensionistici l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro termine di tre anni dalla data di comunicazione della decisione del ricorso pronunciata dai competenti organi dell'istituto o dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della predetta decisione, ovvero dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione”*.

Al riguardo, va preliminarmente osservato che la decadenza sostanziale in materia di prestazioni previdenziali, di cui all'art. 47 cit., è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo, in quanto diretta a tutelare l'interesse pubblico alla definitività e certezza delle determinazioni relative ad erogazione di spese gravanti sulla finanza degli enti pubblici gestori delle assicurazioni sociali obbligatorie; la stessa è, quindi, sottratta alla disponibilità delle parti ed è quindi opponibile anche tardivamente, salvo il limite del giudicato. In tal senso v. Cass. Sez. Lav. 17 marzo 2008 n. 7148; Cass. Sez. Lav. 15.12.2005 n. 27674; Cass. Sez. Lav. 21.9.2000 n. 12508.

Ne consegue che la stessa, per quanto ritualmente sollevata solo in sede di appello dall'INPS (in primo grado, nella memoria “omnibus” dell'Istituto è davvero arduo individuare, in termini di specificità, i contorni giuridici dell'eccezione in esame) è pienamente scrutinabile dalla Corte.

La norma ora richiamata prevede, come visto, tre distinte ipotesi di decorrenza del termine triennale di decadenza in relazione alle diverse situazioni prospettabili: nella prima *il termine decorre dalla decisione amministrativa*, nella seconda *dalla scadenza del termine per la suddetta decisione*, se la stessa non è stata assunta, nella terza *dalla scadenza dei termini*

previsti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati dalla data di richiesta della prestazione, nel caso in cui il ricorso amministrativo non venga proposto.

Queste tre ipotesi alternative di decorrenza del termine di decadenza scaturiscono dalla *previsione testuale* della disposizione: compito dell'interprete è quello di coordinarle tra loro in termini di *ragionevolezza e sistematicità*.

Va preliminarmente evidenziato che il periodo di *durata massima del procedimento amministrativo non può eccedere i 300 giorni* - sul punto, v. Corte Cost. sentenza n. 128/1996; Cass. Sez. Lav. n. 152/1999 -: ai 120 giorni necessari per la formazione del "silenzio-rigetto" di cui all'art. 7 della Legge n. 533/1973 - nell'ipotesi di mancanza di un provvedimento esplicito -, vanno aggiunti i 90 giorni per la proposizione del ricorso amministrativo in unico grado (art. 46 comma 5 L. n. 88/1989) e gli ulteriori 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso per adire l'autorità giudiziaria (art. 46 comma 6 Legge cit.).

Ne consegue che, *al più tardi, il termine triennale di decadenza ex art. 47 del D.P.R. n. 639/1970 - come modificato dal D.L. n. 384/1992 - comincia a decorrere dal 301° giorno successivo alla data di presentazione all'istituto previdenziale della domanda di prestazione*. Coerentemente, si deve ritenere che le prime due ipotesi di decorrenza del termine triennale di cui al novellato art. 47 possono venire in esame solo allorché il termine calcolato in base ad esse si collochi entro i 180 giorni dalla formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di prestazione dell'assicurato o - se antecedente a tale momento - dalla data di comunicazione della decisione.

Una diversa determinazione finirebbe con il dilatare in maniera indefinita la fase amministrativa del contenzioso, *togliendo ogni certezza sulla sua effettiva durata, snaturando, nel contempo, la natura decadenziale del termine* di cui all'art. 4 del D.L. 384/1992 - e prima ancora del D.L. n. 103/1991 -, la cui *ratio* verrebbe sicuramente disattesa, con la inevitabile "elasticità" nell'individuazione del "dies a quo".

In questa ottica non c'è dubbio che la *tardiva adozione di un provvedimento espresso di rifiuto della prestazione*, dopo la formazione *ex lege* del "silenzio-rigetto" (la legge configura, infatti, per esigenze di speditezza e di

predeterminazione di durata della fase amministrativa, il silenzio protratto *come modalità di manifestazione della decisione negativa*), non potrebbe valere a far decorrere il termine triennale dal provvedimento esplicito, in tal modo "rimettendo in termini" l'interessato. Il successivo provvedimento espresso finisce con il configurarsi come confermativo di quello precedente implicito.

Non ignora il Collegio l'esistenza sulla questione di pronunce di segno contrario (sentenze n. 8001/06; n. 21595/04), pur tuttavia ritiene di dover aderire al diverso orientamento secondo cui "in tema di controversie concernenti prestazioni erogate dall'INPS, il termine di decadenza cosiddetta 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. Sez. Lav. nn. 6018 e 6231/05; da ultimo, Cass. Sez. Lav. n. 13276/07).

Non vi è dubbio, ora, che l'azione volta al conseguimento dei benefici di cui alla legge cit. n. 257/92 sia soggetta al termine decadenziale di cui all'art. 47 cit.: tali benefici, per il risolversi in una maggiore valutazione dei periodi contributivi rilevanti ai fini del conseguimento della prestazione pensionistica, hanno la natura di "prestazioni previdenziali", conseguendone l'azionabilità nel termine di decadenza sostanziale. La questione della rivalutazione del periodo di esposizione all'amianto, in altri termini, anche quando non venga contestualmente azionata la domanda di

accesso al trattamento pensionistico - di anzianità o di vecchiaia -, è sempre pregiudiziale, propedeutica, strumentale alla diversa e successiva domanda di pensione o di ricostituzione della posizione pensionistica. Non vi è dubbio, poi, 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 (sul punto, v. Cass. Sez. Lav. n. 997/03; nn. 2677-8937-17000/02; Cass. SS. UU. nn. 483-529/00). La previa domanda all'INAIL, quale istituto deputato al rilascio della certificazione tecnica della sussistenza delle condizioni richieste ai fini del riconoscimento del beneficio, nel regime anteriore all'entrata in vigore dell'art. 47 del d.l. n. 269/03 ed al successivo D.M. 27.10.04 - che hanno previsto espressamente la necessità, a pena di decadenza del diritto sostanziale al beneficio - non era in alcun modo resa necessaria.

Le ragioni della scelta interpretativa sopra operata risiedono, a parere del Collegio, nella stessa *ratio* del sistema e, 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. la "*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 giorni) comincia a decorrere il termine per azionare il diritto in sede giudiziaria (v., in particolare, Cass. Sez. Lav. n. 6018/05, cit., secondo cui anche in ipotesi di ricorso amministrativo tardivo non è consentito lo spostamento in avanti del termine di decadenza; conforme Cass. Sez. Lav. n. 13276/07).

Quanto, poi, 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 fattispecie in esame, comunque sia decorso il termine di 300 giorni che indica 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.

Una autorevole conferma della correttezza della linea interpretativa seguita dal Collegio la si rinviene in: una recente sentenza della Suprema Corte (Cass. Sez. Lav. n. 12685/08), la quale ha condiviso una precedente pronuncia di questa Corte territoriale, nella quale era stata affermata l'applicabilità al beneficio della rivalutazione contributiva per esposizione all'amianto della decadenza triennale di cui alla richiamate disposizioni normative.

Né è utilmente invocabile nella fattispecie il principio affermato dalla recentissima pronuncia delle SS.UU. della Cassazione - sentenza n. 12720/09 -, così come sostenuto dalla difesa del C., secondo cui "*la decadenza di cui all'art. 47 del d.p.r. n. 39 del 1970 - come interpretato dall'art. 6 del d.l. 29 marzo 1991 n. 103, convertito nella legge 1 giugno 1991 n. 166 - non può trovare applicazione in tutti quei casi in cui la domanda giudiziale sia rivolta ad ottenere non già il riconoscimento del diritto alla prestazione in sé considerata, ma solo l'adeguamento di detta prestazione già riconosciuta in un importo inferiore a quello dovuto, come avviene nei casi in cui l'Istituto previdenziale sia incorso in errori di calcolo o in errate interpretazioni della normativa legale o ne abbia disconosciuto una componente, nei quali la pretesa non soggiace ad altro limite che non sia quello della ordinaria prescrizione decennale*". Nella fattispecie scrutinata dalle SS.UU. il ricorrente si doleva che nella liquidazione del trattamento pensionistico non si fosse tenuto conto degli anni e delle settimane relative al periodo di c.d. prepensionamento, utili per poter conseguire l'aliquota percentuale necessaria per il conseguimento ed il calcolo della pensione di anzianità.

La *ratio* sottesa al principio affermato consiste nella evidente irrazionalità della previsione di una *doppia decadenza sostanziale*, in aperta violazione dell'indirizzo giurisprudenziale dell'unitarietà del termine di decadenza: come avverrebbe, ad esempio, nel caso di rivalutazione dell'indennità di disoccupazione o in tutti i casi di ricalcolo di un trattamento, pensionistico e non. In altri termini, la decadenza ex art. 47 cit. non trova applicazione in tutti quei casi in cui si sia in presenza di una

*componente di una prestazione già riconosciuta* (ad esempio, per gli scatti perequativi periodici della pensione, v. Cass. Sez. Lav. n. 209/00).

Ebbene, nel caso in esame l'appellato T. nel novembre 1996, *all'età di anni quarantaquattro e, quindi, senza essere in alcun modo titolare di trattamento pensionistico* - circostanza del resto, neppure allegata - chiese all'INPS il riconoscimento del diritto alla rivalutazione contributiva - secondo il moltiplicatore 1,5 all'epoca vigente - del periodo ultradecennale in cui aveva lavorato esposto all'amianto. Il T. chiese, cioè, *il riconoscimento di una prestazione*, tale essendo il beneficio della rivalutazione dei contributi - anche se destinata a riverberare i suoi positivi effetti in epoca successiva, all'atto del pensionamento -, per la quale non vi è ragione per non ritenere applicabile il termine di decadenza di cui si discute.

Sulla base di tali premesse, osserva il Collegio come a fronte di una domanda amministrativa presentata all'INPS in data 23 novembre 1996, il deposito del ricorso giudiziario reca la data del 22 febbraio 2005. Ne consegue che a quella data era ampiamente maturato il termine di decadenza triennale di cui all'art. 47 cit., che nel caso di specie decorreva dal 301° giorno successivo alla presentazione della domanda amministrativa.

L'appello dell'INPS va, pertanto, accolto e, in riforma della impugnata sentenza, va affermata l'inammissibilità del ricorso giudiziario presentato dal T..

Nella soluzione sopra accolte restano assorbite le altre questioni agitate nel dibattito processuale tra le parti.

Evidenti ragioni di equità, rappresentate dalla soluzione amara per l'appellato del presente giudizio, - ex art. 92 c.p.c. - suggeriscono la compensazione integrale delle spese processuali del doppio grado di giudizio.

P. Q. M.

In accoglimento dell'appello ed in conseguente riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile la domanda proposta in primo grado da F.T.. Compensa per intero tra le parti le spese processuali del grado.

Firenze 10 luglio 2009

(Omissis)

\* \* \* \* \*

#### NOTA

La Corte di Appello di Firenze ritiene la rivalutazione contributiva, pari al 50% del periodo di esposizione qualificata - con il coefficiente 1,5 - utile per maturare anticipatamente il diritto a pensione, ex art. 13, comma 8, legge 257/92, *prestazione previdenziale*<sup>1</sup> e la assoggetta alla decadenza di cui all'art. 47, del D.P.R. 639/70.

Questa posizione della Corte territoriale non è condivisibile e si pone in contrasto con la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, la quale ha precisato che il *bene della vita* oggetto della norma e della conseguente tutela giudiziaria della *“rivalutazione contributiva non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina contenuti del diritto alla pensione; che, nel regime precedente, non era prevista una domanda amministrativa per fare accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali, per effetto dell'esposizione all'amianto; che il legislatore ha espresso l'intento, ricostruito secondo una interpretazione orientata dal principio costituzionale di ragionevolezza, di escludere l'applicazione della nuova disciplina anche per coloro che comunque avessero già avviato una procedura amministrativa ... come del resto tale facoltà è riconosciuta*

<sup>1</sup> I diritti previdenziali rientrano tra i diritti sociali e godono dello Statuto giuridico proprio dei diritti fondamentali e sono cioè personali, irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili ed inviolabili. Il principio di indisponibilità ne conferma la loro natura e valenza pubblicistica e la intangibilità della loro prestazione. Ne è presupposto fondamentale l'efficacia, tale come gli altri diritti di libertà costituzionale, sia nei confronti dello Stato che nei confronti dei privati (art. 38 della Costituzione; Corte Costituzionale 26.07.1979, n. 88; Corte Costituzionale 14.07.1986, n. 184; Corte Costituzionale 18.12.1987, n. 559). Le modalità attuative del diritto non possono determinarne lo svuotamento e devono essere conformi al presupposto di efficacia.

*anche ai soggetti per i quali opera la salvezza della precedente normativa, atteso che tale salvezza è stata disposta esclusivamente in loro favore”* (Cass. 21862/04).

La stessa Corte Costituzionale con la Sentenza del 20.11.08, n. 376 *“secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione in precedenza richiamata, infatti, nel regime antecedente l’entrata in vigore delle disposizioni censurate non era prevista la necessità di alcuna domanda amministrativa per fare accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto dell’esposizione all’amianto”*.

Nel caso di specie il ricorrente ha domandato la rivalutazione della posizione contributiva e l’accredito della maggiorazione ex art. 13, comma 8, legge 257/92, nel 1996.

Le Sezioni Unite si sono già pronunciate escludendo che nel caso di specie possa essere applicata la norma di cui all’art. 47 D.P.R. 639/70 e dichiarata la decadenza (cfr. Cass. civ. SS.UU. 29 maggio 2009, n. 12720 e nel caso di specie non è pertinente il richiamo, che in ogni caso conferma come il termine decadenziale non si applica alle domande per la riliquidazione di prestazioni già riconosciute).

Non solo, ma nel caso di specie non era necessaria una specifica ed autonoma domanda ed anche quando successivamente la originaria formulazione della norma è stata modificata con l’art. 47 legge 326/03 e con il D.M. 27.10.04 (art. 3), il legislatore ha disciplinato specificamente ed in via speciale il procedimento amministrativo, articolato con una fase istruttoria, affidata all’INAIL, e con l’Ente Previdenziale gestore della posizione chiamato alla rivalutazione solo al momento della definizione dell’altra fase, nel termine di un anno (art. 3, n. 8, del D.M. 27.10.04) la cui decorrenza inizia *“dalla conclusione dell’accertamento tecnico”*, che *“è subordinato alla presentazione, da parte del lavoratore interessato, del curriculum lavorativo”* (art. 3, n. 3, D.M. 27.10.04).

La stessa norma di cui all’art. 47, comma 5, legge 326/03 impone con l’art. 3, n. 2, il termine del 15.06.2005 salve le eccezioni contemplate nell’art. 47, comma 6 bis, legge 326/03 ed art. 3, comma 132, legge 350/03.

La decisione della Corte territoriale non è condivisibile e si sottopone al vaglio della Corte regolatrice, per violazione e falsa applicazione delle norme di cui all’art. 13, comma 8, legge 257/92 e dello stesso art. 47 del D.P.R. 639/70, soprattutto per il contrasto con la giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale relativa alla fattispecie oggetto del giudizio (*rivalutazione dei contributi previdenziali per effetto dell’esposizione ad amianto cfr. Corte Costituzionale 376/08*).

Come risulta dal tenore letterale della sentenza l’avente diritto aveva inoltrato la domanda di rivalutazione della posizione contributiva già dal 1996, quando, cioè, era ancora vigente la originaria formulazione della norma di cui all’art. 13, comma 8, legge 257/92, che non disponeva l’onere di una specifica domanda, quanto piuttosto l’obbligo di un esatto conteggio dei periodi contributivi, con l’accredito della maggiorazione contributiva per esposizione ad amianto, quale parziale indennizzo<sup>2</sup> del maggior

<sup>2</sup> La Corte di Cassazione con sentenza n. 4913/01, richiamando il dibattito parlamentare ha precisato che il legislatore *“segui una soluzione che, tenendo conto della capacità di produrre danni in relazione al tempo di esposizione, consente una maggiorazione dell’anzianità contributiva per tutti i dipendenti che siano stati esposti all’amianto per più di dieci anni”*, ne compensasse le minori aspettative di vita con un pensionamento anticipato in *“attuazione dei principi di solidarietà di cui è espressione l’art. 38 Cost. – in funzione compensativa dell’obiettivo pericolosità dell’attività lavorativa spiegata; così Corte Cost., n. 127/2002: “plurimi elementi esegetici, i quali portano a ritenere che essa sia volta a tutelare, in linea generale, tutti i lavoratori esposti all’amianto, in presenza, beninteso, dei presupposti passati dalla disposizione stessa, secondo quanto evidenziato dalla già ricordata Sentenza di questa Corte n. 5 del 2000. Presupposti richiesti proprio perché la legge n. 271 del 1993 ha voluto tener conto della capacità dell’amianto di produrre danni sull’organismo in*

pregiudizio, per l'inadempimento dello Stato Italiano agli obblighi di cui all'art. 32 della Costituzione e che discendessero dalla normativa comunitaria (per altro tardivamente recepita, come sta a dimostrare la Sentenza di condanna della Corte di Giustizia 13.12.90, procedura 240/89, per mancato tempestivo recepimento della direttiva 477/83/CEE).

E' sufficiente richiamare la Corte Costituzionale (e la sentenza n. 127 del 2002) sulla natura giuridica e sull'oggetto della norma di cui all'art. 13, comma 8, legge 257/92, *"si da attribuire il beneficio della maggiorazione dell'anzianità contributiva in funzione compensativa dell'obiettiva pericolosità dell'attività lavorativa svolta"*, per rendere chiaro come nel caso di specie non possa trovare applicazione il complesso normativo scrutinato dall'art. 47 D.P.R. 639/70 e non può essere dichiarata la decadenza, nei termini indicati dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza 29 maggio 2009, n. 12720, riferita a fattispecie del tutto differenti (ratei di pensione, etc.).

La Sentenza della Corte di Appello di Firenze è illegittima per violazione e falsa applicazione della norma di cui all'art. 13, comma 8, legge 257/92 e dello stesso art. 38 della Costituzione (che richiama i principi solidaristici di cui all'art. 2 ed è una proiezione di cui all'art. 32 della Costituzione) e dell'art. 47 del D.P.R. 639/70 e di tutte le altre norme che regolano la materia.

Il richiamo nella Sentenza qui in commento al principio di diritto dettato dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la Sentenza 12720 del 29.05.09 è assolutamente peregrino, perché diverse sono le fattispecie, diversi i presupposti, diversi i procedimenti, che per l'indennizzo contributivo *"in funzione compensativa dell'obiettiva pericolosità dell'attività lavorativa svolta"* (Corte Costituzionale, n. 127/02) detta la non

---

*relazione al tempo di esposizione, si da attribuire il beneficio della maggiorazione dell'anzianità contributiva in funzione compensativa dell'obiettiva pericolosità dell'attività lavorativa svolta"*.

necessità di una specifica domanda ed anche quando successivamente la legge è stata modificata (facendo salve le posizioni, come quella in commento, di chi avesse già in corso il procedimento - cfr. art. 47, comma 6 bis, legge 326/03 ed art. 3, comma 132, legge 350/03), la disciplina speciale contemplata dalla nuova normativa era del tutto specifica e differente, ed assolutamente incompatibile con la norma di cui all'art. 47 del D.P.R. 639/70, e con le altre norme richiamate dalle Sezioni Unite (per altra fattispecie).

Infatti, come già abbiamo precisato *"nel regime precedente\_ (come per il caso che ci occupa), non era prevista una domanda amministrativa per fare accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali, per effetto dell'esposizione all'amianto"* (cfr. Cass. 21862/04), e non poteva esserne dichiarata la decadenza, per altro con l'inammissibilità della domanda giudiziale.

Questa decisione, qui contestata, presuppone, secondo l'insegnamento della stessa Corte regolatrice, anche nella Sentenza delle Sezioni Unite 29 maggio 2009, n. 12178, la necessaria preventiva proposizione, anche tardiva, del ricorso amministrativo ex art. 443 c.p.c., ai fini della procedibilità della domanda giudiziale e la successiva decadenza dai ratei, ma non dal diritto a pensione.

Ma per i benefici contributivi per esposizione all'amianto, compensativi del maggior danno sofferto, per inadempimento degli obblighi costituzionali e comunitari dello Stato Italiano, non c'è necessità, come detto di una specifica domanda, e dunque neanche del ricorso amministrativo ex art. 443 c.p.c. ai fini della proposizione del ricorso giudiziale.

Tanto è vero che, in questa materia si sono susseguite, nell'arco di pochi giorni, due Sentenze della Suprema Corte di Cassazione, il 25.05.09, con la Sentenza 12718, e il 29.05.2009, con la Sentenza 12720, dall'esame complessivo delle quali non si può prescindere.

Nella Sentenza delle Sezioni Unite 29

maggio 2009, n. 12720, la tesi qui propugnata ha trovato autorevolissima conferma *“la decadenza di cui al D.P.R. n. 39 del 1970, art. 47, - come interpretato dal D.L. 29 marzo 1991, n. 103 art. 6, convertito nella L. 1 giugno 1991, n. 166 - non può trovare applicazione in tutti quei casi in cui la domanda giudiziale sia rivolta ad ottenere non già il riconoscimento del diritto alla prestazione previdenziale in sé considerata, ma solo l'adeguamento di detta prestazione già riconosciuta in un importo inferiore a quello dovuto, come avviene nei casi in cui l'Istituto previdenziale sia incorso in errori di calcolo o in errate interpretazioni della normativa legale o ne abbia disconosciuto una componente, nei quali casi la pretesa non soggiace ad altro limite che non sia quello della ordinaria prescrizione decennale”* (Cass. civ. SS.UU., 29 maggio 2009, n. 12720).

Il Tribunale di Trieste, Sezione lavoro, Giudice Dott.ssa Rigon, con sentenza del 31.03.2010, nel definire il procedimento n. 156/09 R.G., accoglieva le argomentazioni difensive di chi scrive e riteneva non applicabile la disciplina della decadenza, con l'ulteriore precisazione che: *“la decadenza dell'azione risponde essenzialmente all'esigenza di pervenire ad un sollecito accertamento dei presupposti di fatto e di diritto su cui si fonda la domanda: esigenza che non ricorre quando il diritto sia incontrovertito in tutti i suoi presupposti e la lite verta esclusivamente sull'esatto adempimento, come nella fattispecie in esame”*.

*“Pertanto, - (prosegue il Tribunale di Trieste) - l'INPS va condannato al pagamento a favore del ricorrente dei maggiori ratei maturati dalla data del pensionamento (gennaio 1997), oltre agli interessi legali dal 121° giorno successivo alla domanda amministrativa di riliquidazione della pensione del 06.12.2004 al saldo”*.

Con la precisazione che *“la maggiorazione contributiva prevista dall'art. 13, comma 8, legge n. 257/92 incide sulla misura della contribuzione e quindi della prestazione pensionistica,*

*come riconosce lo stesso INPS, se ne ricava che la domanda del ricorrente è diretta ad ottenere il pagamento della prestazione nella misura dovuta e quindi è soggetta solo all'ordinario termine di prescrizione decennale”*<sup>3</sup>.

Anche il Tribunale di Roma si pone nella stessa medesima ottica e presuppone questa stessa argomentazione, poiché ha accolto una nostra istanza<sup>4</sup>, successiva alla

<sup>3</sup> I diritti previdenziali rientrano tra quelli fondamentali, come ne è eminente conferma il principio della imprescrittibilità del diritto a pensione, espressamente prevista per il settore del pubblico impiego (art. 5 del D.P.R. 1092/73) e per gli altri settori (art. 38 Costituzione; art. 69 legge 153/69; artt. 2115 e 2934 c.c.). Questa regola si fonda sul fatto che il diritto a pensione o alla rendita concorre a soddisfare un interesse che trascende quello del diretto interessato; rappresenta una situazione giuridica che permane nel tempo, costantemente si riproduce, e si pone, dunque, come uno status, collegato con la persona del titolare, espressive della personalità, non soggette a prescrizioni (Cass. 2 giugno 1997 n. 2249). Si prescrivono invece i ratei di pensioni e rendite, se maturati e non liquidati in 10 anni, per i ratei già liquidati e non riscossi, in 5 anni (art. 129, R.D.L. n. 1827 del 1935). Per le differenze, come il caso che ci occupa, il termine prescrizione è di 10 anni, come autorevolmente confermato dal Tribunale di Trieste.

<sup>4</sup> Tribunale civile di Roma, Sez. lavoro Proc. n. 37586/08, Giudice Dott.ssa Pangia Istanza di revoca della ordinanza di sospensione e fissazione nuova udienza Per (...), con l'avv. Ezio Bonanni Ricorrente contro Inps, con l'avv. (...) Convenuto *On.le Sig. Giudice*, con ordinanza del 30.6.09, la S.V. accoglieva le richieste di Inps e sospendeva il procedimento, con relativi termini di 60 giorni per il ricorso amministrativo e successiva riassunzione del giudizio. Nel caso che ci occupa, abbiamo domandato il riconoscimento del diritto alla rivalutazione contributiva pari allo 0,50%, per il periodo di esposizione qualificata ad amianto, come dedotto nel ricorso, che si intende qui riscritto. Come già evidenziato, nel caso di specie, deduciamo l'applicabilità della normativa antecedente le modifiche introdotte con la legge 326/03, giusto l'art.

47 comma 6 bis della stessa legge e dell'art. 3 comma 132, legge 350/03.

In sostanza, riteniamo che avendo il ricorrente domandato il riconoscimento del diritto ovvero maturato il diritto a pensione **anche con i contributi amianto, già alla data del 02.10.2003, si fa salva la disciplina previgente.**

Non è applicabile l'art. 47 della legge 326/03, nella parte in cui limita il beneficio allo 0,25 e la norma applicabile ridiventa quella originaria.

Sul punto giova richiamare la sentenza n. 21862 del 18.11.04 della Sezione Lavoro della Cassazione, in cui è precisato che *“la rivalutazione contributiva non rappresenta una prestazione previdenziale autonoma, ma determina contenuti del diritto alla pensione; che, nel regime precedente, non era prevista una domanda amministrativa per fare accertare il diritto alla rivalutazione dei contributi previdenziali, per effetto dell'esposizione all'amianto; che il legislatore ha espresso l'intento, ricostruito secondo una interpretazione orientata dal principio costituzionale di ragionevolezza, di escludere l'applicazione della nuova disciplina anche per coloro che comunque avessero già avviato una procedura amministrativa ... come del resto tale facoltà è riconosciuta anche ai soggetti per i quali opera la salvezza della precedente normativa, atteso che tale salvezza è stata disposta esclusivamente in loro favore”*.

La stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 376/08 precisa che *“nel regime antecedente l'entrata in vigore delle disposizioni censurate non era prevista la necessità di alcuna domanda amministrativa”*.

Si precisa in modo espresso che quella richiesta non è una prestazione previdenziale autonoma quanto piuttosto un nuovo sistema di calcolo contributivo.

Nel caso di specie, giova ripeterci, abbiamo domandato il riconoscimento della prestazione ex art. 13 comma 8 legge 257/92 e ex art. 47 comma 6 bis legge 326/03 e art. 3 comma 132 legge 350/03, nel calcolo dei contributi e non una prestazione previdenziale.

Si applica la antecedente e più favorevole normativa:

- per coloro che avessero già depositato la domanda di ricalcolo dei contributi;
- per coloro che erano già in pensione;
- per coloro che avevano maturato alla data del 02.10.2003 il diritto a pensione, conteggiando la maggiorazione contributiva dovuta alla esposizione all'amianto (cfr. tra le altre Corte Costituzionale 376/08);
- ai lavoratori dei siti oggetto di atto di indirizzo, per espressa disposizione normativa, di cui all'art. 1, commi 20, 21 e 22, Legge 247/07 e D.M. 12.03.08, come modificato da Sentenza TAR del Lazio

interruzione di un giudizio, e disponeva la revoca di una sua precedente ordinanza.

Per altro profilo - in riferimento all'oggetto e alla natura della prestazione ex art. 13, comma 8, legge 257/92 - la rivalutazione contributiva pari al 50% del periodo di esposizione qualificata ai fini del prolungamento con il coefficiente 1,5 utile a maturare preventivamente il diritto a pensione, come contemplato dall'art.

05750/09, per i quali l'unico obbligo ed onere rimane quello della domanda all'INAIL entro il 15.06.05.

Non solo, ma è la stessa Inps con lettera del 20.04.2005, del Direttore, Dott. (...) a precisare che *“a chiusura della presente, si specifica che il Comitato provinciale Inps non è competente per la materia soprastante”*.

Questo documento si allega in copia alla presente istanza.

Già verbalmente, il modesto difensore che scrive, aveva replicato ad Inps l'assenza di *lex specialis* cui fa esplicito riferimento l'art. 443 c.p.c. (sul punto conforme 12593/99; Cass. 11398/97; Cass. 3000/92; Cass. 4592/82 e Trib. Ravenna, sentenza del 03.05.2000 ed ex multis).

Esemplare la massima della pretura di Padova, che precisa: *“non sono né inammissibili né improcedibili in base all'art. 443 c.p.c. le domande giudiziali proposte prima dell'esaurimento delle procedure amministrative conseguenti agli accertamenti Inail sull'esposizione ultradecennale all'amianto per conseguire i benefici previsti dalla L. 257 del 27.03.1992, in quanto queste procedure sono previste in circolari e non in legge e comunque in quanto nella specie la relativa eccezione è stata proposta tardivamente, oltre la prima udienza”*.

Per quanto sopra, il sottoscritto avv. Ezio Bonanni, nella qualità come in atti, eleva sommessamente

#### Istanza

alla Sv III.ma ed Ecc.ma affinché, anche alla luce del documento di Inps depositato in allegato alla presente, voglia disporre la revoca dell'ordinanza di sospensione e fissare l'udienza di comparizione delle parti.

Allega copia della Sentenza Cass. Sez. lav., 21862 del 18.11.2004;

Sentenza Corte costituzionale n. 376/08;

Massima Pretura di Padova 09.06.1997.

Lettera Inps.

Roma, 08.07.09

***Il Giudice, lette le articolazioni e argomentazioni sopra esposte dal difensore del ricorrente, viste le allegate note Inps ove si legge che il comitato provinciale Inps non è competente in materia, fissa l'udienza del (...).***

Roma 08.07.2009.

13, comma 8, legge 257/92, ha natura compensativa ed indennitaria, e detta modalità di conteggio dei contributi, e non ha quale oggetto ratei di pensione, come erroneamente ritenuto dalla Corte Territoriale e ciò ne impedisce la declaratoria di decadenza<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Il termine di decadenza in questione è da intendersi, con riferimento alle prestazioni pensionistiche, riferito esclusivamente al diritto dell'assicurato alla percezione dei ratei di prestazione e non al diritto alla pensione, da intendersi imprescrittibile; in tal senso, Corte Cost., 3 giugno 1992, n. 246, in Giur. Cost. 1992, 1887. In precedenza, sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 47 d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, si era espressa nel senso della imprescrittibilità del diritto a pensione Cass. civ. SS.UU., 21 giugno 1990, n. 6245, in Foro It., 1991, 160, per la quale detta imprescrittibilità deve essere rinvenuta (ferma la rilevanza dell'art. 38 Cost.), in ragione del coordinamento tra l'art. 2934, co. 2 c.c., che esclude la soggezione a prescrizione dei diritti indisponibili, gli art. 128, co. 1. r.d.l. n. 1827/1935, 2, 69, L. n. 153/1969, che escludono o limitano la cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità dei trattamenti pensionistici, nonché dell'art. 2115, co. 3 c.c., secondo cui "E' nullo qualsiasi patto diretto ad eludere gli obblighi relativi alla previdenza o alla assistenza". Nello stesso senso, v. altresì art. 6 L. 1 giugno 1991, n. 166, di interpretazione autentica dell'art. 47 cit., per cui "I termini previsti dall'art. 47, co. 2 e 3, del d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, sono posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale. La decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale. In caso di mancata proposizioni di ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza del diritto ai singoli ratei". In dottrina, per i necessari approfondimenti, si rinvia a P. HERR, *La prescrizione dei ratei di pensione*, in Prev. Soc., 1984, 1806 e ss; M. MISCIONE, *La prescrizione della pensione (a proposito della sentenza n. 314 del 1985 della Corte Costituzionale sul cumulo di integrazione al minimo)*, in Riv. Giur. Lav., 1987, II, 3. Sul piano processuale, la decadenza è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo, in quanto diretta a tutelare l'interesse pubblico alla definitività ed alla certezza delle determinazioni relative ad erogazioni di spese gravanti sulla finanza degli enti pubblici gestori delle assicurazioni sociali obbligatorie. Tale principio va coordinato con quello della rituale e tempestiva allegazione dei fatti che determinano l'improponibilità della domanda, onde la relativa decadenza non può essere sollevata per la prima volta

Inoltre, come abbia già sopra evidenziato, il ricorrente chiede un diverso conteggio dei suoi contributi, utile per ottenere la preventiva maturazione del diritto a pensione e ciò rende non applicabile la disciplina della decadenza, dettata per i ratei e non per il caso scrutinato per effetto dell'esercizio della domanda in sede giurisdizionale.

Se invece si tenesse conto dell'effetto mediato, prolungando il periodo contributivo, per effetto della maggiorazione e tenendo conto quindi di più anni di contribuzione, evidentemente l'importo dei ratei potrebbe essere maggiore, rispetto ad un conteggio contributivo senza il meccanismo della rivalutazione con il coefficiente 1,5 (applicabile ai contributi e non all'entità dei ratei, che notoriamente possono aumentare, ma di un importo inferiore, e di molto inferiore, al 50%).

Solo sotto il profilo fenomenologico, ed assolutamente mediato, al più mediato, la rivalutazione della contribuzione porta ad una maggiorazione dei ratei, soltanto eventuale, e ciò esclude dunque che l'oggetto possa essere ricompreso nella disposizione normativa di cui all'art. 47 del D.P.R. 639/70 e soprattutto dell'art. 46, legge 09.03.89 n. 88 (di cui si dirà in seguito).

Non si può assumere il presupposto che l'oggetto della vita in contendere sia costituito dai medesimi, quanto al più di una quota-parte.

Anche qualora si ritenesse che il ricorrente avesse domandato il riconoscimento di un quota dei ratei,

nel giudizio di cassazione, qualora implichi indagini di fatto sulle concrete scansioni temporali del procedimento amministrativo contenzioso, non indicate nel ricorso con la necessaria precisazione di date e non documentate nel precedente corso del processo (Cass. 15 dicembre 2005, n. 27674). In dottrina, c.f.r. PACCHIANA PARRAVICINI, *Il termine di decadenza per la proposizione dell'azione diretta a far valere il diritto a prestazioni previdenziali: la matematica può diventare un'opinione*, in Dir. sic. soc., 2005, 675; GUENCI, *Ancora su decisione tardiva dell'Inps e termini di decadenza dell'azione*, in Riv. Crit. Dir. Lav., 2002, 479.

comunque la disciplina della decadenza sarebbe inapplicabile.

Ne è conferma, ultima e decisiva, ai fini della inapplicabilità del regime della decadenza, nel caso che ci occupa, il richiamo contenuto nella stessa Sentenza delle Sezioni Unite (25.05.2009, n. 12720), il cui principio di diritto è disatteso dalla Corte di Appello di Firenze, e sul quale la Corte regolatrice in questa controversia (e per altre analoghe) sarà chiamata ad intervenire, per ristabilire il già affermato principio di diritto: *“in tutti quei casi in cui si sia in presenza di una componente di una prestazione già riconosciuta (Cass. 11.01.2000, n. 209, che dalla natura di componenti essenziali della pensione degli scatti perequativi periodici ne ha fatto conseguire l’inapplicabilità del termine di decadenza del D.P.R. n. 639/70, ex art. 47 allorché la domanda giudiziale sia volt ad ottenere detti scatti, sicché la relativa domanda soggiace unicamente al termine dell’ordinaria prescrizione decennale)”*.

Ne è conferma indiretta la stessa regolamentazione (ed inapplicabilità della norma di cui all’art. 47 D.P.R. 639/70) degli interessi legali sui ratei di pensione tardivamente liquidati, i quali sono soggetti unicamente alla prescrizione, e che non vedono l’applicazione della decadenza (cfr. Cass. civ., SS.UU. 10995/2002).

La Corte territoriale dichiara la inammissibilità della domanda ritenendo applicabili le norme di cui all’art. 47 D.P.R. 639/70 e quelle di cui all’art. 7, legge 11.08.73 n. 533 e l’art. 46, comma 5 e 6 della legge 09.03.89, n. 88, per altro richiamate dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite (Sent. 29.05.09, n. 12720), la quale così ricostruisce (per altra fattispecie) il complesso che regola la decadenza: il d.p.r. 30 aprile 1970, n. 693, art. 47 - nel testo *ratione temporis* applicabile - statuisce: *“Per le controversie in materia di trattamenti pensionistici l’azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di tre anni dalla data di comunicazione del ricorso pronunciata dai componenti organi dell’Istituto o della*

*data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia della predetta decisione, ovvero dalla data di scadenza dei termini prescritti per l’esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di prescrizione della richiesta di prestazione”* (co. 2).

*“Per le controversie in materia di prestazioni della gestione di cui alla l. 9 marzo 1989, n. 88, art. 24 l’azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data di cui al precedente comma”* (co. 3).

*“L’Istituto nazionale della Previdenza sociale è tenuto ad indicare ai richiedenti le prestazioni p ai loro aventi causa, nel comunicare il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione, i gravami che possono essere proposti, a quali organi debbono essere presentati ed entro quali termini. E’ tenuto, altresì, a precisare i presupposti ed i termini per l’esperimento della prestazione giudiziaria”* (co. 5).

Il D.L. 29 marzo 1991, n. 103 (testo del D.L. coordinato con la legge di contro versione 1 giugno 1991, n. 166 recante *“Disposizioni urgenti in materia previdenziale”*) all’art. 6 (*“Regime delle prescrizioni delle prestazioni previdenziali”*) dispone a sua volta: *“I termini previsti dal d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47, co. 2 e 3, sono posti a pena di decadenza per l’esercizio del diritto alla prestazione previdenziale. La decadenza determina l’estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l’inammissibilità della relativa domanda previdenziale. In caso di mancata proposizione di ricorso amministrativo, i termini decorrono dall’insorgenze del diritto ai singoli ratei”* (co. 1).

*“Le disposizioni di cui al co. 1 hanno efficacia retroattiva ma non si applicano ai processi che sono in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto”* (co. 2).

Prosegue la Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite: *“6.1. Dalla lettura della suddetta normativa -*

*all'interno della quale il disposto del cit. d.l. n. 103/1991, art. 6 si pone rispetto al disposto del d.p.r. n. 639/1970, art. 47 come norma di interpretazione autentica non suscettibile come tale di mutarne l'impianto contenutistico (cfr. al riguardo sentenza Corte cost. n. 246/1992) - e dalla ratio ad essa sottesa emergono tre diversi dies a quibus:*

*- ove sia stato emanato un provvedimento dell'Inps, a seguito di un precedente ricorso amministrativo, la notifica del provvedimento determina il giorno dal quale decorre, a seconda del tipo di prestazione richiesta, il triennio o l'anno in cui al suddetto art. 47;*

*- se il ricorso è stato presentato ma l'Inps non ha provveduto al termine decorre dalla data del ricorso amministrativo maggiorato del tempo teorico (90 giorni l. n. 88/1989, ex art. 46, co. 6), previsto per la decisione;*

*- ove neanche il ricorso amministrativo sia stato proposto (o perché non c'è stato alcun provvedimento dell'Inps, in risposta alla domanda dell'assicurato; o perché, pur in presenza dell'atto reiettivo dell'Inps, l'assicurato non ha a sua volta presentato un valido ricorso) il dies a quo è presentato dalla data di presentazione della richiesta di prestazione, cui viene addizionato il termine prescritto per l'esaurimento dell'intero procedimento amministrativo pari a giorni trecento (120 giorni per il silenzio rifiuto l. 11 agosto 1973, n. 533, ex art. 7; 90 giorni, termine concesso all'assicurato per ricorrere al Comitato provinciale l. 9 marzo 1989, ex art. 46, co. 5; 90 giorni per il silenzio rigetto l. 9 marzo 1989, n. 88 cit., ex art. 46, co. 6). Termine questo di trecento giorni non suscettibile, per quanto verrà detto, di essere in alcun modo prolungato”.*

La Corte di Appello di Firenze con la Sentenza qui sottoposta ad esame dichiara “inammissibile la domanda proposta in primo grado” richiamando la Corte regolatrice a Sezioni Unite ed il principio di diritto formulato con la Sentenza 29.05.09 n. 12720, della quale riproduce parte della motivazione.

Tuttavia, come già evidentemente precisato, e come risulta dalla stessa Sentenza della Corte di Appello di Firenze, oggetto del contendere non erano e non sono ratei di pensione, bensì l'accredito della maggiorazione contributiva, ed un diverso conteggio dei relativi periodi, utili per maturare il diritto a pensione.

L'Inps aveva delegato l'accertamento alla Contarp attraverso l'Inail, che non aveva ancora ultimato gli accertamenti tecnici, e reso dunque e comunque non applicabile la norma di cui all'art. 7, legge 533/73, che innesca la procedura ed i termini di cui all'art. 47, D.P.R. 639/70 (anche nella non augurata ipotesi che fosse ritenuto applicabile alla fattispecie, cosa che si contesta per i motivi che abbiamo rilevato)

Infatti, anche tenendo conto della successiva evoluzione normativa, l'Inps o qualsiasi altro Ente erogatore non ha competenza per accertamenti tecnici, e deve ratificare quelli dell'Inail se e quanto quest'ultima, come richiesto dall'Ente (nella precedente formulazione della norma) o dall'avente diritto (per effetto delle modifiche di cui all'art. 47, legge 326/03 e D.M. 27.10.04), senza poter entrare nel merito (e salvo che l'ente accertatore porti a termine l'accertamento, per il quale ha un anno di tempo che inizia a decorrere dalla fine degli accertamenti, ed è subordinato al deposito del curriculum).

Nel tentativo di armonizzare il groviglio di norme che si sono succedute e che si succedono ancora per regolare la materia, non si comunque prescindere dal principio di specificità e di successione delle leggi nel tempo.

Le norme già richiamate dettano una normativa specifica e speciale per l'accertamento dell'esposizione e per l'accredito dei contributi, che nulla hanno a che vedere con il pagamento dei ratei di pensione, ed altre prestazioni, e che invece dettano la sequenza ed i presupposti, stabilendo una **decadenza specifica, quella del 15.06.2005** (salvi alcuni casi, già specificati e confermati anche dalla stessa Corte Costituzionale

**con la Sentenza 366 del 20.11.08)**

Questa disposizione legislativa detta norme specifiche circa il procedimento amministrativo e sulla decadenza dai benefici contributivi, e con migliore specificazione del termine, al 15 giugno 2005, con il d.m. (Ministero del Lavoro) 27.10.04, l'art. 3 n. 2<sup>6</sup> e con il n. 3, circa l'obbligo di presentazione del curriculum cui è subordinato *l'avvio del procedimento di accertamento dell'INAIL* e con i termini di cui al successivo n. 8.

La disciplina che detta l'art. 3 ai fini del procedimento amministrativo ed i termini di decadenza, individuano ed esauriscono le cosiddette sanzioni alla inattività delle parti, ai fini di ottenere l'indennizzo contributivo.

Se il termine ai sensi dell'art. 3, n. 8, del citato decreto ministeriale è quello di un anno dal termine degli accertamenti tecnici, l'avvio è subordinato al deposito del curriculum, ed ottenuto l'agognato certificato di esposizione il medesimo deve essere esibito all'Ente previdenziale per avere l'accredito sulla contribuzione, ed in caso negativo, o nel caso che l'Inail semplicemente non si pronuncia si aprono le porte dell'azione giudiziaria (per ottenere detto accredito contributivo, che non corrisponde a ratei pensionistici, o quant'altro è oggetto di decadenza nella norma erroneamente applicata nella fattispecie in esame).

Non si può innescare dunque quel meccanismo di silenzio rifiuto di cui all'art. 7<sup>7</sup> della legge 11 agosto 1973 n.

<sup>6</sup> D.M. 27/10/2004, art. 3 n. 2: *“La domanda di certificazione dell'esposizione all'amianto, predisposto secondo lo schema di cui allegato 1, deve essere presentata alla sede INAIL entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, a pena di decadenza del diritto ai benefici pensionistici di cui all'art. 2 comma 1. Per data di presentazione della domanda si intende la data di arrivo alla sede INAIL o la data del timbro postale di avvio nel caso di raccomandata”*.

<sup>7</sup> Legge dell'11 agosto 1973, n. 533, art. 7 *Formazione del silenzio - rifiuto sulla richiesta agli Istituti previdenziali ed assistenziali “in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, la richiesta all'Istituto assicuratore si intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 120 giorni*

533, né possono essere applicate le norme richiamate dalla Corte Territoriale nella Sentenza censurata.

Come confermano i fatti non è raro anzi è inusuale che le domande inoltrate all'Inail prima del 15.06.2005 siano ad oggi definite, e sono ancora la maggior parte in istruttoria (come avvalorato con l'art. 6, comma 9 bis, legge 25/2010 che ha concesso una proroga fino al 30.06.2010 per il deposito dei curriculum lavorativi anche per le domande depositate prima del 15.06.05e che non avrebbe senso se si applicasse il regime della decadenza, come voluto dalla Corte di Appello di Firenze, per il semplice fatto che ci sarebbe decadenza per tutti ed il Legislatore avrebbe legiferato invano).

Ciò contrasterebbe anche con il principio di successione delle leggi nel tempo, e con una interpretazione sistematica, logica e teleologica di tutte le norme che regolano la materia, e soprattutto con il principio costituzionale di ragionevolezza e non ultimo con l'obbligo di interpretazione *secundum constitutionem*, come più volte richiamato dalla stessa Corte Costituzionale.

In alcuni contesti, come per esempio quello dei lavoratori marittimi, che hanno più armatori sulle cui navi hanno prestato servizio in esposizione ad amianto, o come ancora quando il datore di lavoro è fallito e non può rilasciare il curriculum, intervengono sub procedimenti, come quelli di verifica e di rilascio del curriculum con l'intervento della Direzione Provinciale del Lavoro chiamata ad ulteriori accertamenti ed *apposite indagini* (così come dispone lo stesso art. 3, n. 5, del d.m. 27.10.04)

Lo stesso procedimento amministrativo di accertamento non si avvia presso l'INAIL nel caso in cui non risulti esibito il curriculum lavorativo (art. 3 n. 3 d.m. 27/10/2004<sup>8</sup>) come sopra abbiamo già

*dalla data della presentazione, senza che l'Istituto si sia pronunciato”*.

<sup>8</sup> D.M. 27/10/2004, art. 3, n. 3: *“l'avvio del procedimento di accertamento dell'INAIL è subordinato alla presentazione, da parte del lavoratore interessato, del curriculum lavorativo,*

accennato (e se il datore di lavoro è fallito c'è necessità dell'altro sub procedimento).

Ma soprattutto è il richiamo al regime specifico che è dettato dal Legislatore con l'art. 47 comma 5 della legge 326/2003 e dal d.m. 27/10/2004 art.3 comma 2, a rendere incompatibile e non applicabile il regime della decadenza di cui all'art. 47 del d.p.r. 639/70 e se lo fosse questo suonerebbe come ingiusta ed irrazionale discriminazione per i lavoratori dell'amianto, che avrebbero due mannaie sanzionatorie per i loro diritti, e l'impossibilità di farli valere nei termini, per essere detto procedimento articolato in modo complesso, con la necessità di accertamenti tecnici e sub procedimenti, come sopra abbiamo descritto e renderebbe inapplicabile, non effettivo, un diritto, che come visto ha il suo ancoraggio nella Costituzione.

La decadenza, che specificamente attiene e regola la materia dei benefici contributivi per esposizione all'amianto, in conclusione, non è quella dettata dall'art. 47 del D.P.R. 639/70, quanto piuttosto e ben diversamente quella di cui all'art. 47, comma 5, legge 326/03, con le deroghe di cui al comma 6 bis (dello stesso art. 47), e di cui all'art. 3, comma 132, legge 350/03, ed in ultimo con una proroga ex art. 6, comma 9 bis, legge 25/2010.

Non vi è chi non veda dunque come la specialità della materia (*lex specialis derogat generalis*), ed il particolare regime delle decadenze contemplato dal Legislatore, escludano l'applicabilità della norma indicata dalla Sentenza in contestazione.

Lo stesso principio di successione delle leggi (art. 15 preleggi) nel tempo esclude che possa applicarsi l'art. 47 del D.P.R. del 30.04.1970 n. 639, come modificato dall'art. 4 D.L. n. 384/92, convertito con legge 438/92. quando in questa materia il Legislatore è intervenuto specificamente, con l'art. 47 della legge 326/03 e

---

*predisposto secondo lo schema di cui all'allegato 2, rilasciato dal datore di lavoro, dal quale risulti l'adibizione, in modo diretto ed abituale, ad una delle attività lavorative di cui al medesimo art. 2 comma 2, comportanti l'esposizione all'amianto".*

successivamente ancora (come sopra abbiamo precisato), anche per il semplice fatto che in materia di procedimento amministrativo per il riconoscimento dei benefici contributivi, relativo a coloro che hanno inoltrato le domande prima del 15.06.05 ma anche per tutti gli altri, il Legislatore ha concesso una proroga con l'art. 6, comma 9 bis, legge 25/2010, che sarebbe inattuabile, o quantomeno inutile, se poi ci sarebbe stata già la decadenza di cui all'art. 47, del d.p.r. 369/70, magari per il prolungarsi del procedimento di accertamento innanzi all'Inail o innanzi alle Direzioni Provinciali del Lavoro.

Un ulteriore decisivo e conclusivo rilievo è portato dalla stessa giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte: *"La ragione della norma è fissare (come lo stesso Istituto esattamente sostiene) un sistema rigoroso e completo della regolamentazione del procedimento amministrativo e della successiva azione giudiziaria. Ed il rigore della regolamentazione inizia con il rigore richiesto nel comportamento dell'Istituto. In questa ragione ed in questo rigore si inquadra, quale necessario completamento, la disposizione del co. 5. con la fissazione di termini precisi ed inderogabili, si esige che il privato, attraverso individuale comunicazione, sia posto nelle condizioni di conoscere gli strumenti ed i presupposti nonché i termini per far valere il proprio interesse. Ragione specifica di questa disposizione è consentire questa conoscenza"* (Cass., 15 dicembre 2005, n. 27672).

Nel caso di specie, mai l'INPS ha istruito o fatto istruire la domanda del ricorrente, né la Contarp ha portato a termine il suo accertamento, ovvero non ha rigettato, né per altro accolto la domanda nei termini, che sono quelli di cui all'art. 3, lettera 8) del D.M. 27.10.04, che testualmente *"la certificazione della sussistenza e della durata dell'esposizione all'amianto deve essere rilasciata dall'INAIL entro un anno dalla conclusione dell'accertamento tecnico"*, che nel caso di specie non è stato mai iniziato, e comunque mai concluso.

Un ultimissimo e conclusivo rilievo, che parte dalla base del ragionamento della Ecc.ma Corte, a Sezioni unite, di cui alla Sentenza 29 maggio 2009, n. 12720, che sopra abbiamo richiamato, e che la stessa Corte di Appello di Firenze ha pedissequamente riportato, ai fini dell'applicabilità del regime della decadenza, e che presuppone la definizione della fattispecie sulla base del silenzio rigetto ex art. 7 legge 533/73, nella specie non applicabile, in quanto non vi può essere rigetto, senza preventiva istruttoria dell'INAIL, e qualora quest'ultima rilasci anche a distanza di molti anni (come si è verificato più volte) il certificato di esposizione, l'Ente presso cui l'avente diritto è assicurato deve ricostituire la posizione contributiva ed accreditare i contributi dell'amianto.

Perché di contributi si tratta e se poi questi contributi portano a domandare il diritto a pensione ed a domandare i ratei, questo non significa che debba essere dichiarata la decadenza dall'accredito contributivo, come sopra abbiamo precisato e come riteniamo debba essere, anche nel rispetto del principio di ragionevolezza nella interpretazione e nell'applicazione della legge, secondo la Costituzione e nel rispetto dei principi del diritto internazionale e comunitario.

Come non di meno inapplicabile e sicuramente non rilevante debbono ritenersi le altre norme richiamate nella Sentenza della Corte d'Appello di Firenze, che applica non correttamente il principio di diritto elaborato dalle Sezioni Unite, per altre fattispecie, così come tassativamente indicate nell'art. 46<sup>9</sup> legge

9 marzo 1989, n. 88, che specifica l'ambito e l'oggetto cui applicare il complesso meccanismo ancorato sulla norma di cui all'art. 47, d.p.r. 639/70, e che non contempla maggiorazioni contributive, di natura risarcitoria e compensativa, come sono in definitiva quelle attribuite con l'art. 13, comma 8, legge 257/92.

L'unica decadenza che la legge contempla, con una platea di eccezioni, come dettate dall'art. 47, comma 6 bis, legge 326/03 e dall'art. 3, comma 132, legge 350/03, e come in ultimo è intervenuto il legislatore con l'art. 6, comma 9 bis, legge 25/2010, è quella di cui all'art. 47, comma 5, legge 326/03, e non ce ne potrebbero essere altre, perché una doppia decadenza suonerebbe come irrazionale, ingiustificata, pesantemente discriminatoria oltre che in contrasto con le norme della Costituzione come richiamate nelle Sentenze della Consulta, dalla n. 5 del 2000 fino alla n. 127 del 2002, fino all'ultima 376 del 2008 e con le stesse norme di diritto internazionale [dalla direttiva 477/83/CEE, fino alle norme di cui all'art. 6 del Trattato di Lisbona, che dovrebbero portare al vaglio di legittimità costituzionale ed alla pregiudiziale comunitaria (art. 234 TCE), se non alla immediata disapplicazione della norma interna, in questo caso l'art. 47 del d.p.r. 639/70, perché in contrasto anche con i principi di non discriminazione (art. 12, 34 e 141 TCE, che ricomprende nella retribuzione anche le prestazioni contributive), così come nella sentenza

*c) le prestazioni della gestione speciale di previdenza a favore dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere con lavorazione, ancorché parziale, in sotterraneo;*

*d) le prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria;*

*e) la pensione sociale;*

*f) le prestazioni economiche di malattia, ivi comprese quelle dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, e per la maternità;*

*g) i trattamenti familiari;*

*h) l'assegno per congedo matrimoniale;*

*i) il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati ed operai privati.”*

<sup>9</sup> Legge del 9 marzo, n. 88, articolo 46 - Contenzioso in materia di prestazioni: “Il comitato provinciale decide in via definitiva i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Istituto concernenti:

*a) le prestazioni dell'assicurazione obbligatoria per invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e le prestazioni del Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto;*

*b) le prestazioni delle gestioni dei lavoratori autonomi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti familiari di loro competenza;*

della Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 19.01.2010, causa 555/07].

La Sentenza della Corte territoriale sarà posta al vaglio della Corte regolatrice, con le argomentazioni sopra enunciate, e che ripudiano un sistema di doppia decadenza, assolutamente irrazionale e sicuramente discriminatorio e che renderebbe impossibile l'efficace tutela del diritto risarcitorio, come compensazione contributiva, per l'inadempimento dello Stato agli obblighi costituzionali e comunitari, e come risarcimento per la tardiva trasposizione ed applicazione delle norme di cui alla direttiva 477/83/CEE (così come stabilito dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 9147/09), e che avvierebbe la necessità di una verifica di costituzionalità della norma applicata ed una pregiudiziale comunitaria, se non la diretta disapplicazione, ed in mancanza sicuramente il risarcimento dei danni<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Non vi è chi non veda un ulteriore profilo, che avrebbe potuto valorizzare la stessa Cassazione a Sezioni Unite (fatto invece proprio dalla Cassazione con la Sentenza del 15.05.2007, n. 11090), circa l'errore scusabile riconosciuto all'assicurato tratto in inganno in quel caso a causa delle errate informazioni rese dall'ente previdenziale circa il termine per l'impugnativa, e che qui rileva, poiché la domanda del ricorrente è stata inoltrata nel 1996 e mai istruita, né tantomeno rigettata.

L'evoluzione normativa che si è avuta con riguardo al "silenzio" nella pubblica amministrazione merita di sicuro un rapido excursus normativo.

In primo luogo vi è da osservare che ex art 47, comma 5, d.p.r. n. 639/1970 l'Istituto nazionale della previdenza sociale deve adottare, *nel comunicare il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione*, comunque un provvedimento espresso in relazione alla domanda di prestazione.

A distanza di pochi anni, però, è intervenuta la L. 533/73 in cui, in particolare all'art. 7, veniva riconosciuta la generale possibilità in capo agli enti previdenziali di rigettare le domande inoltrate anche mediante il silenzio prolungato per 120 giorni dalla data di presentazione della domanda.

Pertanto la situazione opposta a quella prospettata nel d.p.r. del 70.

Il quadro normativo è ulteriormente cambiato con l'approvazione della legge 241/90.

Il legislatore, in particolare con l'articolo 2 della legge n. 241 del 7 agosto 1990, ha previsto che

l'Amministrazione non possa mai rimanere inerte non solo dinanzi ai procedimenti a iniziativa del cittadino, ma anche a quelli cui essa stessa dà avvio, quando cioè il procedimento comincia d'iniziativa d'ufficio. L'art. 2 della L. 241/90 è in questo senso una diretta attuazione del principio costituzionale di correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa della P.A., statuito dall'art. 97 della Costituzione.

Pertanto l'art. 2 legge 241/90, nel testo risultante dalla modifiche apportate dalla L. 80/05 statuisce che *"ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso"* ed al successivo art. 3 precisa che *"in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere"*.

Tanto è vero che l'art. 20 della stessa legge attribuisce la natura di diniego al silenzio della P.A. solamente ai casi previsti tassativamente dalla legge, per il resto, generalizzando la regola del silenzio-assenso.

Quello che emerge dalla situazione normativa sopra descritta è la contraddizione tra provvedimento tacito di rigetto e obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

Da tale quadro di riferimento, va però necessariamente tenuta distinta l'informativa sui possibili mezzi di impugnazione e l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo, in quanto esiste una differenza ontologica tra l'essere edotti sui tempi e modi di impugnazione di un provvedimento ed essere edotti sulle motivazioni per le quali la propria domanda è stata rigettata.

E' vero che applicando in toto il principio del silenzio significativo non si potrebbe pretendere l'adozione di informativa nel caso di provvedimenti taciti perché si arriverebbe alla situazione per cui sarebbe consentito all'amministrazione di rigettare tacitamente una richiesta, ma le verrebbe comunque imposto di adottare un provvedimento espresso di informazione.

Varie pronunce dei tribunali amministrativi, pur distinguendo tra motivazione vera e propria dell'atto ed informativa, collocano quest'ultima tra *"le misure di tipo organizzativo volte ad imporre all'amministrazione di dotarsi di una struttura efficiente e trasparente"*, con ciò escludendo che l'assenza di questa rappresenti una causa di invalidità dell'atto, trattandosi invece di una mera irregolarità che consente di invocare la scusabilità dell'errore e la conseguente rimessione in termini del ricorrente.