

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 25/03/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36090-benefici-previdenziali-per-esposizione-all-amianto-contenzioso-legittimazione-passiva>

Autore: Viceconte Massimo

Benefici previdenziali per esposizione all'amianto-contenzioso- legittimazione passiva

VICECONTE MASSIMO

BENEFICI PREVIDENZIALI PER ESPOSIZIONE ALL'AMIANTO-CONTENZIOSO-
LEGITTIMAZIONE PASSIVA

Corte di Appello di Genova 20 febbraio 2014, n.68.

Pres.De Angelis, Rel. Bellè;

Ric. INPS ,Appellante,Avv Alberto Fuochi;Res. G.G.C-Appellato-,Avv.ti Adolfo Biolè e Filippo Biolè;Res. INAIL-Appellato ,Avv.ti Renzo Cunati e Roberta Tracciano

Esposizione all'amianto -Benefici previdenziali -Revoca tardiva da parte INAIL della certificazione-Responsabilità in capo all'INPS-Esclusione

Premesso che deve escludersi che, nella procedura di riconoscimento dei benefici previdenziali per esposizione all'amianto, l'INAIL agisca come organo tecnico dell'INPS e che del pari l'attività della stesso INAIL possa qualificarsi come quella di un ausiliario ai sensi dell'art. 1128 c.c. e che infine possa farsi riferimento per tale attività dell'INAIL alla categoria della responsabilità c.d. da contatto sociale, considerato che in sostanza la certificazione I.N.A.I.L. non può essere riguardata, come mero contributo alla formazione della volontà tecnica dell'I.N. P .S. , ma è essa stessa atto munito di una sua autonoma valenza procedimentale è da escludersi la responsabilità dell'INPS per l'erroneità delle certificazioni di tale ente o della loro revoca da parte dello stesso.

(massima redazionale)

TESTO SENTENZA

IN FATTO E DIRITTO

1.

Il Tribunale di Genova con sentenza 892/2013 ha respinto in via definitiva nei confronti dell'I.N.A.I.L. ed accolto nei confronti dell'I.N.P.S., in forma generica e con pronuncia non definitiva, la domanda di risarcimento del danno avanzata da . G.G.C, sul presupposto della tardiva revoca delle certificazioni I.N.A.I.L. per esposizione ad amianto, rilasciate nel 2002 e revocate nel 2009, allorquando il G.G.C. si era già dimesso dal proprio posto di lavoro, nel 2008, per godere, fino al pensionamento, delle prestazioni del fondo di solidarietà per le aziende creditizie. Era quindi accaduto che alla data del 1.1.2011, prevista per il suo pensionamento, venendo a mancare la supercontribuzione amianto, la pensione non gli era stata riconosciuta ed anzi essa avrebbe potuto esserlo solo dal 1.12.2022, e per un importo inferiore a quello originariamente previsto e dunque con susseguente danno.

Il Tribunale respingeva la domanda nei confronti dell'I.N.A.I.L., in quanto tale ente interveniva nel procedimento di accertamento dei requisiti amianto, secondo il primo giudice, solo come organo tecnico, mentre i provvedimenti consequenziali ed il rapporto sostanziale faceva capo all'I.N.P.S. Era quindi quest'ultimo ente a dover rispondere verso i terzi, a titolo contrattuale, anche per gli errori degli uffici ad essa esterni (ovverosia dell'I.N.A.I.L.) dei quali esso si avvale per determinare la contribuzione utile ex ad. 54 L. 88/89. Semmai, affermava il Tribunale, poteva discutersi dell'eventuale rivalsa tra I.N.A.I.L. ed I.N.P.S., ma la relativa domanda non era stata azionata. Ritenendo quindi che il tempo trascorso tra il 2002 ed il 2009 non consentisse di ritenere legittima la revoca, ai sensi dell'art. 21 novies L. 241/1990, in quanto l'autotutela costituiva atto discrezionale da porre in essere sulla base di una comparazione tra l'interesse pubblico e quegli dei controinteressati, il Tribunale, osservando come tale comparazione fosse del tutto mancata, accoglieva la domanda in forma generica, rimettendo all'ulteriore istruttoria per la determinazione dell'ammontare dovuto.

La sentenza è stata appellata dall'I.N.P.S.

Con un primo motivo l'ente ha ritenuto l'inapplicabilità alla specie dell'art. 21 nonies L. 241/1990, perché derogato, con carattere di specialità, dall'art. 1 co. 136 L. 311/2004, come ripetutamente ritenuto in alcune sentenze di questa Corte d'Appello.

Con un secondo motivo l'appellante ha contestato il fatto che, per un'attività dell'I.N.A.I.L., potesse essere chiamata a rispondere, a titolo risarcitorio, l'I.N.P.S., in quanto la connessione delle attività procedurali non poteva comportare che gli atti di un ente fossero imputati a responsabilità dell'altro, tenuto anche conto che l'I.N.P.S. non aveva alcuna discrezionalità rispetto al recepimento delle decisioni di riconoscimento prima e di revoca poi della certificazione I.N.A.I.L.

Analogamente, quanto alla responsabilità per rilascio di erronea certificazione contributiva, l'I.N.P.S. affermava la non imputabilità ad esso dell'accaduto, trattandosi di errore consequenziale e necessitato, come conseguenza di quello commesso semmai dall'I.N.A.I.L.

In ogni caso l'I.N.P.S. rilevava come, in forza dell'art. 42 quater L. 98/2013, al G.G.C. fosse stata infine erogata la pensione, con decorrenza 1.9.2013, e sul presupposto, ivi normativamente sancito, dell'irrelevanza dei provvedimenti di revoca delle certificazioni I.N.A.I.L. in presenza di personale in mobilità o, come il G.G.C., nella titolarità di prestazioni di sostegno straordinario al reddito in attesa del pensionamento effettivo.

L'appellato resisteva, ritenendo del tutto fondati gli argomenti sviluppati dal Tribunale e richiamando anche i principi in tema di responsabilità da c.d. contatto sociale.

Anche l'I.N.A.I.L. si costituiva, osservando come nei propri riguardi la sentenza fosse passata in giudicato.

2.

L'appello dell'I.N.P.S. è fondato.

3.

In fatto è accaduto che in data 3.9.2002 e 25.11.2002 l'I.N.A.I.L. abbia rilasciato due certificazioni per esposizione ad amianto in favore del G.G.C..

L'I.N.P.S., in data 2.2.2005 e poi anche in data 9.5.2008, prendendo atto di tali certificazioni, ha a propria volta emesso estratto conto contributivo riportante la rivalutazione della contribuzione ai sensi dell'ad. 13, co. 8, L. 257/1992. Il G.G.C., confidando su tali basi in un pensionamento a far data dal 1.1.2011, si dimetteva dal lavoro ed accedeva alle prestazioni (assegno straordinario, erogato anch'esso dall'I.N.P.S.) di accompagnamento fino alla data del pensionamento.

Successivamente, nel luglio 2009, l'I.N.A.I.L. avviava il procedimento di riesame in autotutela delle certificazioni di esposizione ad amianto del G.G.C. che poi venivano annullate il 2.11.2009.

Seguiva nuovo estratto conto contributivo I.N.P.S., in data 26.11.2009, in cui non risultava più la supercontribuzione per esposizione ad amianto e quindi il G.G.C., pur continuando a godere fino alla data prevista dell'assegno straordinario, al 1.1.2011 non poteva accedere a pensione.

4.

La responsabilità contrattuale dell'I.N.P.S. ravvisata dal primo giudice non potrebbe che concernere, in astratto, l'errata formazione delle certificazioni contributive di cui all'art. 54 L. 88/1989, quale base per ragionare sulla violazione dell'affidamento che su esse aveva fatto il G.G.C. al fine di decidere di dimettersi dal lavoro per avviarsi verso la pensione.

4.1

E' tuttavia palese che l'I.N.P.S. non ha commesso alcun errore nel formare gli estratti contributivi, limitandosi a recepire, in tali certificati, dapprima le risultanze delle certificazioni I.N.A.I.L. e poi quelle dell'annullamento di esse; ciò con attività che non poteva che svolgersi come è avvenuto, in quanto l'I.N.P.S., sulla base dell'assetto normativo che regola la fattispecie e di cui si dirà meglio in prosieguo, non può discostarsi da quanto certificato dall'I.N.A.I.L. nel riconoscere (o, poi, non riconoscere, al momento dell'annullamento) i benefici per esposizione ad amianto.

4.2

Secondo il Tribunale, tuttavia, dei comportamenti I.N.A.I.L. inerenti il riconoscimento dell'esposizione, risponderebbe, anche a titolo risarcitorio, l'I.N.P.S.

4.3

Va intanto escluso che l'I.N.A.I.L. possa intendersi avere operato come organo tecnico dell'I.N.P.S. in senso stretto. La distinzione soggettiva tra i due enti è infatti totale e dunque non si può in alcun modo affermare che l'uno operi come organo dell'altro.

4.4

Semmai, ed è in questo senso che va probabilmente intesa l'argomentazione del Tribunale, deve vagliarsi l'ipotesi che l'attività dell'I.N.A.I.L. possa essere qualificata come quella di un ausiliario dell'I.N.P.S., dei cui atti (anche) quest'ultimo risponda, a titolo contrattuale, ai sensi dell'ad. 1228 c.c.

4.4.1

Spunti per un ragionamento in tal senso avrebbero forse potuto avere corso allorquando, nel primo decennio di applicazione dei benefici da esposizione ad amianto, gli accertamenti tecnici I.N.A.I.L. erano svolti sulla base di accordi inter-amministrativi (Ministero - I.N.P.S. - I.N.A.I.L.) coordinati da circolari I.N.P.S. in tal senso. secondo una dinamica ben descritta dalla stessa Suprema Corte (Cass. 25 febbraio 2002, n. 2677, in motivazione).

4.4.2

L'assetto delle posizioni dei diversi enti è però divenuto sensibilmente diverso quando l'attribuzione dei poteri di accertamento all'I.N.A.I.L. è stato fatto oggetto di disciplina diretta di legge. Ciò è avvenuto dapprima con l'art. 18, co. 8, L. 31 luglio 2002, n. 179 secondo cui "le certificazioni rilasciate o che saranno rilasciate dall'INAIL sulla base degli atti d'indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge sono valide ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257. e successive modificazioni Analogamente ha poi disposto l'art. 47, co. 6, L. 269/2003 allorquando si è dovuto provvedere in relazione all'evolversi della rilevanza previdenziale (a soli fini di quantificazione/con coefficiente ridotto) dell'esposizione ad amianto. In sostanza, dalla previsione di legge deriva un potere certificativo, da svolgersi secondo specifiche modalità (raffronto con gli atti di indirizzo) e latore di effetti parimenti precisi, vincolanti verso l'I.N.P.S. e addirittura, in mancanza di elementi di contestazione o di palesi irrazionalità, idoneo a costituire, anche in sede giudiziale, fonte (ovviamente non di un'attestazione incontrovertibile, non foss'altro per la palese portata valutativa dell'intero iter accertativo) di una presunzione grave precisa e concordante su cui può fondarsi la decisione (Cass. 27 aprile 2007, n. 10037 ed anche Cass. 2 agosto 2010, n. 17977 e Cass. 16 marzo 2011, n. 6264).

Al contempo si è in tal modo costruita una sequenza procedurale fatta di atti afferenti a competenze (e, quindi, a responsabilità) diverse.

In sostanza la certificazione I.N.A.I.L. non poteva più essere riguardata, in ipotesi, come mero contributo alla formazione della volontà tecnica dell'I.N.P.S., ma è divenuta atto munito di una sua autonoma valenza procedimentale.

E' evidente quindi che, a quel punto, ma probabilmente anche con effetto retroattivo, stante l'espressa estensione normativa (v. il cit. art. 18 co. 8) alle certificazioni già rilasciate, l'intervento I.N.A.I.L. non può ridursi al rango di mero ausilio tecnico, potenzialmente disattendibile dall'ausiliato, ma assume invece i caratteri propri dell'autonomo potere certificativo (cfr. i precisi richiami in proposito, anche in relazione all'art. 357 c.p., contenuti in Cass. 10037/2007, cit.).

4.4.3

L'esistenza di poteri autonomi, l'uno inerente la certificazione rispetto all'esposizione ad amianto, spettante all'I.N.A.I.L., e l'altro inerente le ricadute previdenziali, da gestirsi a cura dell'I.N.P.S., individuano distinte ed autonome responsabilità dei rispettivi enti.

D'altra parte anche l'eccezionalità delle ipotesi in cui un soggetto sia chiamato a rispondere, a titolo di responsabilità, per un comportamento altrui, tanto più in ambito di esercizio di pubblici poteri soggetti ad un rigoroso principio di legalità, esclude che si possa addivenire ad una qualche diversa interpretazione.

4.4.4

I comportamenti coinvolti dal caso di specie si dipanano tutti tra il 3.9.2002 (data della prima certificazione) ed il novembre 2009 (data della revoca delle certificazioni e della rettifica dell'estratto conto).

Anche il primo atto I.N.A.I.L. rilevante (la certificazione del 3.9.2002), seppure per pochissimi giorni, rientra appieno nella vigenza dell'art. 18 L. 179/2002 (entrato in vigore il 28.8.2002) e ciò consente anche di prescindere, in questa sede, dalla già menzionata portata retroattiva della disciplina sul potere certificativo.

4.4.5

E' poi irrilevante il fatto che la legittimazione passiva, rispetto alle azioni inerenti il riconoscimento della rivalutazione contributiva, si fissi in capo all'I.N.P.S., in quanto ciò non è conseguenza del fatto che gli accertamenti sull'esposizione vengano svolti da tale ente, quanto del fatto che ad esso pertiene il rapporto sostanziale (calcolo contribuzione/erogazione prestazioni pensionistiche riconnesse alla contribuzione).

Come del resto è palese nella giurisprudenza della Suprema Corte secondo cui "l'unico soggetto legittimato a stare in giudizio è l'INPS, essendo tale ente il solo tenuto ad operare la richiesta rivalutazione" (Cass. 28 giugno 2001, n. 8859; Cass. 25 febbraio 2002, n. 2677 e successive tutte conformi).

5.

Nelle difese del G.G.C. si fa riferimento anche alla categoria della responsabilità c.d. da contatto sociale.

Tale categoria non vale tuttavia a rendere tout court responsabile un soggetto dei danni subiti da altro soggetto, per il solo fatto storico che tra di essi sia intercorso un rapporto socialmente rilevante.

E' infatti pur sempre necessario che ricorra, in capo a chi si ritenga responsabile, la violazione di una regola di condotta. Chiarissima, sui punti, è Cass. 11 luglio 2012, n. 11642 secondo cui "la cosiddetta responsabilità da contatto sociale, soggetta alle regole della responsabilità contrattuale pur in assenza d'un vincolo negoziale tra danneggiante e danneggiato, è configurabile non in ogni ipotesi in cui taluno, nell'eseguire un incarico conferitogli da altri, nuoccia a terzi, come conseguenza riflessa dell'attività così espletata, ma soltanto quando il danno sia derivato dalla violazione di una precisa regola di condotta, imposta dalla legge allo specifico fine di tutelare i terzi potenzialmente esposti ai rischi dell'attività svolta dal danneggiante".

Ed è evidente che l'Inps non ha violato alcuna norma, né qualsivoglia regola di condotta, non potendo, secondo diritto, che comportarsi come ha fatto.

6.

Né infine si può dire che il sistema giuridico, così ricostruito, sia penalizzante per chi si ritenga danneggiato dall'illegittimo rilascio o revoca di certificazioni inerenti l'esposizione ad amianto, in quanto (in punto di diritto, se non ormai più in questa causa, per quanto si dirà rispetto alla

mananza di impugnazione) non vi è ragione alcuna per ritenere che l'I.N.A.I.L. non possa rispondere verso i lavoratori o di chi per essi, per i propri (in ipotesi) illegittimi comportamenti

7.

La responsabilità dell'I.N.P.S. per l'erroneità delle certificazioni o della loro revoca è dunque esclusa proprio dal risalire dell'eventuale errore ad atto dell'I.N.A.I.L., in esercizio di un autonomo potere amministrativo e tale circostanza determina comunque, di fatto, la non imputabilità all'I.N.P.S. di quanto accaduto.

8.

La domanda risarcitoria verso l'I.N.P.S. va dunque respinta e ne resta assorbito il profilo inerente la revocabilità o meno della certificazione originaria.

8.1

Rispetto alla reiezione della domanda di pensione non vi è, come afferma l'I.N.P.S., cessazione della materia del contendere.

Difatti il riconoscimento della pensione si è poi avuto da epoca successiva a quella pretesa dal G.G.C. in primo grado, in quanto egli, sulla base dell'art. 7 ter, co 14 e 14 bis d.l. 5/2009, pretendeva una decorrenza dal 1.3.2012.

Sul punto, in realtà la sentenza di primo grado, peraltro non fatta oggetto neppure di gravame su questo profilo, trova conferma, restando superata in via di mero fatto solo dal sopravvenire dell'avvenuto riconoscimento di pensione, dal settembre 2013, in forza dell'art. 42 quater L. 98/2013 (nuovo comma 14 ter dell'art. 7 ter d.l. 5/2009) che ha esteso la sanatoria anche alle revoche di certificazioni incidenti su situazioni in cui vi erano (già) state dimissioni in vista del pensionamento; tra cui la situazione di chi, come il G.G.C., godeva a tal fine dell'assegno straordinario di cui al d.m. 158/2000.

9.

Parimenti conferma della sentenza di primo grado vi è ovviamente, in relazione alla reiezione della domanda di risarcimento, nei riguardi dell'I.N.A.I.L., essendo comunque mancato il gravame nei confronti di tale ente.

Omissis

P.Q.M.

in riforma della sentenza impugnata respinge anche la domanda risarcitoria del G.G.C. contro l'Inps;
conferma nel resto;

NOTA

Il problema della legittimazione passiva nelle impugnative giudiziarie relative al procedimento di concessione dei benefici previdenziali per esposizione all'amianto.

Con legge 27 marzo 1992 n.257 art.13 comma 8 e successive modificazioni ,come noto,viene riconosciuta al lavoratore subordinato esposto all'amianto,in presenza di determinati requisiti e condizioni, la rivalutazione della contribuzione.

A tal fine su domanda del lavoratore viene avviato un procedimento amministrativo che si conclude con l'accoglimento o la reiezione della domanda da parte dell'INPS.Tale procedimento prevede un intervento dell'INAIL cui è demandata la certificazione di tale esposizione.

Da anni si svolge un contenzioso tra lavoratori e Enti previdenziali che ha molto impegnato la magistratura a dirimere numerose vertenze.

Il fenomeno ha raggiunto una dimensione notevole, coinvolgendo un elevato numero di lavoratori che con il riconoscimento della supercontribuzione vedevano incrementata quantitativamente la loro contribuzione e quindi la conseguente prestazione pensionistica.

Peraltro si è data anche la circostanza che certificazioni di esposizione in un primo tempo rilasciate dall'INAIL siano state successivamente revocate *motu proprio* dall' Istituto preposto creando peraltro anche ,per il numero elevato di revoche, problemi di natura sociale.

La sentenza in commento tratta una fattispecie interessante.

E' noto l'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui < l'unico soggetto legittimato a stare in giudizio è l'INPS, essendo tale ente il solo tenuto ad operare la richiesta rivalutazione' (Cass. 28 giugno 2001, n. 8859; Cass. 25 febbraio 2002, n. 2677 e successive tutte conformi).>.

Ora, nel caso, il Giudice di 1^ istanza aveva accolto il ricorso del lavoratore che aveva impugnato per tardività la revoca della certificazione dell'INAIL condannando l'INPS al risarcimento del danno da quantificarsi in separata sede. La Corte invece esclude ogni colpa dell'INPS <in quanto l'I.N.P.S., sulla base dell'assetto normativo che regola la fattispecie non può discostarsi da quanto certificato dall'I.N.A.I.L. nel riconoscere (o, poi, non riconoscere, al momento dell'annullamento) i benefici per esposizione ad amianto>

Il Tribunale, d' altro canto, aveva escluso la legittimazione passiva dell'INAIL<in quanto tale ente interveniva nel procedimento di accertamento dei requisiti amianto..... solo come organo tecnico, mentre i provvedimenti consequenziali ed il rapporto sostanziale faceva capo all'I.N.P.S.>.

La Corte è andata in diverso avviso nella considerazione che < la certificazione I.N.A.I.L. non poteva più essere riguardata. in ipotesi, come mero contributo alla formazione della volontà tecnica dell'I.N P S , ma è divenuta atto munito di una sua autonoma valenza procedimentale.>.