



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI TORINO
SEZIONE LAVORO

Composta da:

Dott. Giancarlo GIROLAMI PRESIDENTE Rel.

Dott. ssa Rita SANLORENZO CONSIGLIERE

Dott. Federico GRILLO PASQUARELLI CONSIGLIERE

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa di lavoro iscritta al n.ro **75/2014 R.G.L.**

promossa da:

residente in Torino,

C.F.

e

residente in Settimo torinese (To), Via

, entrambi elettivamente domiciliati in
Torino, Via Juvarra n. 10, presso gli avv.ti Sergio Bonetto e
Mariagrazia Napoli che li rappresentano e difendono anche
disgiuntamente, giusta delega a margine del ricorso introduttivo
del giudizio.

APPELLANTI



CONTRO

I.N.A.I.L. - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro -, in persona del Direttore Regionale pro tempore del Piemonte giusta delibera n. 154 del 25.02.1998 del Consiglio di Amministrazione dell'Inail - C.F. 01165400589 - rappresentato e difeso per procura alle liti Notaio Umberto Romano del 05.08.2013, rep. 55.082 racc. 16.699, dall'avv. salvatore Dimartino elettivamente domiciliato in Torino, Corso Orbassano n. 366 (Avvocatura Regionale Inail).

APPELLATO

Oggetto: Risarcimento danni.

CONCLUSIONI

Per gli appellanti: come da ricorso depositato in data 24.01.2014

Per l'appellato: come da memoria depositata in data 17.06.2014

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza in data 28 maggio/25 luglio 2013 il Tribunale di Torino respingeva il ricorso con il quale

avevano convenuto in giudizio l'INAIL chiedendone la condanna al risarcimento dei danni asseritamente subiti in quanto l'Istituto non aveva, come comunicato in data 13 maggio 1998, accolto la loro domanda di riconoscimento della loro esposizione lavorativa all'amianto in concentrazioni superiori alle previsioni di legge (domanda da essi formulata nel 1997), avendo pertanto l'Istituto rilasciato una attestazione

erronea nella quale si affermava che essi non era esposti all'amianto.

I ricorrenti evidenziavano di aver iniziato azione giudiziale nel 2000 davanti al TAR e di aver avuto, solamente nel 2010 (precisamente l'8 ottobre 2010) la sentenza definitiva che accertava la loro esposizione all'amianto con il conseguente loro diritto alla moltiplicazione per il coefficiente 1,5 dei periodi assicurativi rispettivamente 29.10.1973-31.12.1998 per e 1.10.1982-31.12.1998 per

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, a causa della erronea dichiarazione rilasciata dall'INAIL il 13.5.1998 è stata la ragione per cui essi hanno dovuto attendere 10 anni, fino alla sentenza del Consiglio di Stato dell'ottobre 2010, per vedersi riconoscere il diritto, avendo dovuto perciò prolungare per oltre dieci anni la loro attività lavorativa e vedendosi così neutralizzare il beneficio previdenziale che avrebbe consentito il loro pensionamento anticipato (in base alle norme in precedenza vigenti, infatti, il maggior coefficiente consentiva non solo un incremento della pensione ma anche un aumento degli anni utili con conseguente pensionamento anticipato).

Avverso la sentenza negativa del Tribunale

hanno proposto appello con ricorso depositato in data 24.1.2014; si è costituito l'INAIL che ha resistito all'appello.

La causa è stata discussa e decisa all'udienza del 8 luglio 2014

come da dispositivo in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

I ricorrenti chiedevano la condanna dell'INAIL a risarcire loro il danno da mancato pensionamento anticipato, causato dalla erronea dichiarazione rilasciata dall'INAIL il 13 maggio 1998 con la quale l'Istituto attestava la loro non esposizione ad amianto con riferimento alla loro attività lavorativa consistita nella manutenzione e conduzione degli impianti di distribuzione di calore, acqua calda, aria compressa ed ossigeno presso l'Azienda Ospedaliera S.Giovanni Battista di Torino dal 1973 al 2010 per _____ e dal 1982 al 2010 per _____.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, la presenza di amianto nei locali da essi frequentati per ragioni di lavoro sarebbe stata riscontrata dallo SPRESAL-ASL 1 già in data 23.9.1996 e la Procura della Repubblica, nello stesso 1996, a seguito di malattie professionali ricollegabili all'amianto contratte da lavoratori dipendenti di quella struttura ospedaliera nel settore manutentivo, aveva aperto un procedimento penale nel corso del quale sarebbero state effettuate, su ordine della magistratura, indagini da parte del S.I.S.P. sulle condizioni ambientali e di sicurezza per i lavoratori e per gli utenti della struttura; i dati emersi da queste indagini sarebbero stati utilizzati per programmare le operazioni tese al superamento delle "situazioni a rischio" (pag. 12 ricorso introduttivo) e per la bonifica dell'ambiente (effettuata con un piano "durato anni", v. pag. 12

ricorso introduttivo).

I ricorrenti evidenziavano ancora di aver presentato, nel 1997, formale richiesta all'INAIL per il rilascio di certificazione ai fini del riconoscimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13 comma 8 della legge 257/92 (in epoca in cui essi non avevano ancora raggiunto una posizione contributiva adeguata a consentir loro il pensionamento) e di aver ricevuto, dall'Istituto, lettere datate 13.5.1998 con le quali quest'ultimo comunicava il non accoglimento della domanda in quanto –come si legge- “l'attività svolta dall'Azienda Ospedaliera Molinette non ha comportato l'esposizione dei lavoratori ad una concentrazione di fibre di amianto superiore a 0,1 ff/cc”.

A questo punto i ricorrenti dapprima espletavano il procedimento amministrativo nei confronti dell'INPDAP al quale chiedevano il riconoscimento del loro diritto alla moltiplicazione del coefficiente contributivo per esposizione all'amianto e –a seguito di risposta negativa conseguente alla dichiarazione negativa dell'INAIL- adivano l'autorità giudiziaria (nella specie TAR Piemonte) formulando la stessa richiesta (procedimento registrato al numero di r.g. 2821/2000).

Il TAR Piemonte, con sentenza in data 10.3.2001, dichiarava l'inammissibilità del ricorso per un vizio di procedura; i ricorrenti –anziché presentare nuovo ricorso formalmente e proceduralmente in regola- impugnavano tale decisione davanti al Consiglio di Stato il quale, con sentenza del 27 giugno 2005,

annullava la sentenza del TAR rinviando al primo giudice davanti al quale proseguiva così il giudizio che si concludeva, nel primo grado, con la sentenza del TAR Piemonte del 18 aprile 2006: con essa il TAR condannava l'INPDAP al ricalcolo dei contributi pensionistici.

La sentenza de qua veniva impugnata dall'INPDAP davanti al Consiglio di Stato il quale, con decisione del 2 marzo 2009, disponeva l'acquisizione di una dettagliata relazione che documentasse l'esposizione dei ricorrenti fino al settembre 2000. Gli ispettori ministeriali incaricati concludevano la relazione attestando che la data da considerare come termine ultimo per la durata della esposizione qualificata dei ricorrenti all'amianto fosse da individuarsi invece nel 31 dicembre 1998.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 7365 depositata in data 8 ottobre 2010, accertava il diritto dei ricorrenti alla moltiplicazione dei periodi assicurativi per il coefficiente 1,5 ai sensi della legge 257/92.

Secondo i ricorrenti, poiché l'esito del procedimento e il deposito della sentenza del Consiglio di Stato avevano evidenziato l'erroneità delle attestazioni dell'INAIL in data 13 maggio 1998 (causanti il diniego dell'INPDAP e il susseguente lungo iter giudiziario concluso con la sentenza del 2010), considerato anche che lo stesso Istituto nel 2010 aveva riconosciuto la sussistenza della esposizione all'amianto, negata nel 1998, l'INAIL doveva ritenersi responsabile del fatto che



essi avevano dovuto prolungare per oltre dieci anni la loro attività lavorativa, con lesione del loro diritto di poter accedere al pensionamento in momento precedente, e con “neutralizzazione” dei benefici previdenziali riconosciuti solo nel 2010 per effetto dei contributi versati medio tempore per il lavoro dagli stessi intanto continuativamente svolto per tutta la durata del contenzioso giudiziario.

I ricorrenti individuavano un danno patrimoniale ed un danno non patrimoniale identificando quest'ultimo nella lesione del diritto a potersi determinare per un diverso tipo di vita con la scelta di accedere al pensionamento (cosa che non hanno potuto fare per circa 12 anni a fronte di requisiti che, ex post, sono stati riconosciuti sussistenti fin dall'inizio di tale periodo) nonché di realizzare le loro opzioni di vita, anche in campo lavorativo – quantificandolo con valutazione equitativa in una somma di 6.000,00 euro l'anno (1/5 dell'importo medio annuo della retribuzione) per il periodo dal 2000 al 2010; il danno patrimoniale veniva indicato nella somma dei contributi da ciascuno versati dal 1.1.2000 alla cessazione del rapporto e, dall'altro lato, dai ratei di pensione che gli stessi avrebbero percepito in tale periodo nel caso fosse stata loro riconosciuta la rivalutazione contributiva, il tutto in misura da determinarsi in corso di causa o in via equitativa da parte del Giudice.

Il Tribunale ha respinto le domande osservando quanto segue:

- Il comportamento (dell'INAIL) censurato e che i ricorrenti

ritengono lesivo del loro diritto a godere dei benefici contributivi per esposizione all'amianto deve essere identificato con il rilascio delle certificazioni negative da parte dell'Istituto, in data 13 maggio 1998 in quanto, pur risultando dagli atti che essi hanno riproposto la domanda all'INAIL nel 2005, non allegano autonome conseguenze dall'esito di tale reiterazione di domande;

- la (eventuale) responsabilita dell'Inail (in assenza di censure dirette contro la legittimità dell'atto amministrativo costituito dalle certificazioni rilasciate ai ricorrenti ed esclusa la possibilità di valutare come l'Istituto abbia usato il proprio potere discrezionale) deve essere indirizzata al limite esterno dell'attività certificativa del medesimo, consistente nella violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, sotto il profilo (dedotto dai ricorrenti) della imperizia e negligenza dell'ente per non aver fatto i necessari accertamenti sulle modalità concrete in cui i ricorrenti sono stati esposti alle fibre di amianto;
- non vi era obbligo giuridico per l'Istituto di provvedere, d'ufficio, a nuovi accertamenti successivi a quello del 1998 al fine di eventualmente rilasciare certificazione diversa;
- in base alle circolari che regolano l'attività in questione, l'Istituto ha discrezionalità tecnica, all'esito dell'esame di

tutta la documentazione disponibile e prodotta dall'interessato (in primis, ovviamente, la domanda dell'interessato corredata dalla documentazione e dal curriculum professionale) nel valutare se compiere o meno ulteriori indagini che ritenga necessario per poter esprimere il proprio parere sul livello di esposizione di quella determinata mansione;

- nel caso di specie, i ricorrenti si sono limitati a richiedere il rilascio della dichiarazione di esposizione, senza allegare alla domanda neppure i curricula professionali rilasciati dall'azienda, ma solo informali curricula da essi stessi compilati e l'Istituto ha acquisito d'ufficio, dal datore di lavoro, i curricula professionali;
- consegue che la valutazione in ordine alla correttezza e corrispondenza al canone di buona amministrazione della scelta dell'Inail deve essere positiva nei confronti dell'Istituto medesimo, avendo questi operato le sue determinazioni valutative sulla base dei documenti acquisiti ed avendo pertanto valutato le mansioni svolte dai ricorrenti nell'ambito della loro attività lavorativa, con i documenti presenti ed in suo possesso, non essendo ascrivibile all'Istituto la genericità di tali indicazioni;
- in effetti, a fronte di mansioni apparentemente neutre, certamente non tali da far presumere l'utilizzo di amianto quale materia prima o da indurre il sospetto di

- un'esposizione qualificata alle fibre, i ricorrenti non avevano fornito all'Istituto alcun elemento che potesse indurlo a svolgere mirati approfondimenti, né vi é prova che l'Inail fosse a conoscenza di accertamenti in corso da parte dell'ASL su incarico della Procura della Repubblica;
- pertanto, ribadita l'irrilevanza, ai fini della eventuale colpa dell'Inail al momento del rilascio della certificazione negativa, di eventuali informazioni acquisite successivamente, deve ritenersi non raggiunta la prova della sussistenza dell'elemento psicologico della colpa in capo all'Istituto convenuto.

Contesta tale decisione e tali motivazioni la parte appellante, con argomentazioni articolate ma non condivisibili.

Anzitutto l'appellante contesta l'affermazione del Tribunale secondo cui il comportamento censurato dai ricorrenti e lesivo del loro diritto dovesse limitarsi al rilascio delle certificazioni negative da parte dell'Ente appellato in data 13 maggio 1998.

l'affermazione -e le susseguenti elaborate argomentazioni che la sostengono con indicazione di una serie di eventi successivi a tale data- non può essere condivisa in primo luogo -e quindi con valutazione decisiva- perché trattasi di un ampliamento non consentito della domanda rispetto a quanto proposto dai ricorrenti in primo grado.

Nel ricorso introduttivo infatti (come riportato anche espressamente, almeno in parte, dalla memoria della parte

appellata) si legge quanto segue:

“con il presente atto gli odierni ricorrenti intendono chiedere a questo Ecc.mo Tribunale il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali patiti in conseguenza della colpevole condotta dell'Ente convenuto consistita nel rilascio di certificazioni negative erronee che hanno, nei fatti, costretto gli stessi ricorrenti a protrarre la propria attività lavorativa per oltre un decennio. In termini generali, il rilascio da parte dell'Ente convenuto di tali erronee attestazioni negative ha impedito ai ricorrenti di fruire dei benefici previdenziali previsti dalla L. 257/1992 non consentendo loro di maturare anticipatamente il diritto alla pensione di anzianità quali lavoratori esposti al rischio qualificato ultradecennale di inalazione di fibre di amianto costringendoli, come detto, a proseguire l'attività lavorativa... il ritardato pensionamento dei ricorrenti ed il conseguente proseguimento del rapporto di lavoro presso l'Ospedale San Giovanni Battista di Torino..... ha, infatti, trovato causa esclusiva nella inesattezza delle attestazioni negative rilasciate colpevolmente dall'INAIL ai ricorrenti in data 13.05.1998”.

Nessun espresso riferimento é fatto, nel ricorso e, soprattutto, nelle conclusioni di esso, ad eventuali colpe dell'Inail per comportamenti omissivi successivi.

E' peraltro significativo (ed emblematico) quanto esposto dai ricorrenti in primo grado (e ripercorso in appello) a proposito

della cronistoria della loro vicenda.

Dalla reiezione della loro domanda da parte dell'Inpdap (in base al parere dell'Inail oggetto del presente procedimento e che escludeva una loro esposizione significativa all'amianto) i ricorrenti/appellanti agivano in giudizio ed instauravano un procedimento, avanti al TAR e successivamente al Consiglio di Stato, "durato dieci anni (v. pag. 22 ricorso in appello) e conclusosi con la sentenza n. 7365, depositata il 8.10.2010 del Consiglio di Stato" in cui veniva accertato il loro diritto al riconoscimento dei benefici di cui alla legge 257/92.

Parrebbe che il ritardo (dieci anni) fosse dipeso non già dal comportamento dell'Inail (o dell'Inpdap) ma della giustizia amministrativa: viene infatti da chiedersi quali valutazioni fare della certificazione negativa rilasciata dall'Inail nel 1998 nel caso in cui il procedimento instaurato contestando la reiezione della domanda di pensione da parte dell'Inpdap fosse durato dieci mesi!

Ma il tutto, secondo gli appellanti, sarebbe originato dal provvedimento dell'Inail del 1998 che -negativo per colpa dell'Istituto- avrebbe reso necessario tutto l'iter seguente con il conseguente ritardo.

Chiarito che, comunque, oggetto del giudizio, e della domanda risarcitoria dei ricorrenti/appellanti, é il provvedimento negativo del 1998 e non altri comportamenti o omissioni successive, occorre ora esaminare quel comportamento, cioè quell'atto, che il



primo giudice ha ritenuto sindacabile ma, nel merito, esente da colpe, che gli appellanti ritengono colposo, che la parte appellata accenna -senza peraltro approfondire l'argomento- non sindacabile e difende poi nel merito e che questa Corte ritiene invece -confermando la sentenza di primo grado con argomentazioni diverse da quelle del Tribunale- non sindacabile e dunque non idoneo a radicare un diritto risarcitorio nei confronti dei lavoratori ricorrenti.

Come chiarito dall'Istituto convenuto/appellato e come espresso dallo stesso Tribunale nella ricostruzione delle competenze dell'Inail, in primo momento la legge 179/2002, all'art. 18 comma 8 dispone che “le certificazioni rilasciate o che saranno rilasciate dall'Inail sulla base degli atti di indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del Lavoro antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge sono valide ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dalla L. 27 marzo 1992 n. 257 art. 13 comma 8 e successive modifiche”.

Ciò significa semplicemente che la certificazione Inail é sufficiente per fondare il diritto del lavoratore ed ottenere dall'Istituto competente e onerato (Inpdap o Inps a seconda dei casi) il riconoscimento del proprio diritto.

La successiva legge 4 novembre 2003 n. 326 all'art. 47 comma 4 prevede che “la sussistenza e la durata dell'esposizione all'amianto di cui al comma 3 sono accertate e certificate dall'Inail”. Il D.M. 27 ottobre 2004, art. 3 comma 1, emanato in

forza della legge 269 del 2003 art. 47 comma 6 prevede che “la sussistenza e la durata dell'esposizione all'amianto sono accertate e certificate dall'Inail”.

Afferma ancora il Tribunale che la portata e la finalità di tali interventi normativi sono sintetizzate dalla pronuncia della Cassazione (sent. 6264 del 16.3.2011) che afferma “Devesi quindi concludere che il legislatore -di fronte al nutrito contenzioso e alle difficoltà di accertamento, in sede giudiziale, sulla effettiva consistenza della esposizione all'amianto nelle varie realtà aziendali, spesso dismesse e quindi non più verificabili- ha conferito pieno valore alla certificazione dell'Inail concernente, per ciascun lavoratore, il grado di esposizione e la sua durata, rilasciata sulla base degli atti di indirizzo del Ministero del lavoro, come mezzo di prova ai fini del beneficio per cui é causa”.

Si tratta dunque di provvedimenti che non vengono posti in essere dall'Istituto nell'esercizio di una sua potestà provvedimentale, atti per se stessi ad incidere su diritti soggettivi.

Si tratta di attività certificatrice da parte di un organo tecnico che si colloca però all'interno di un procedimento amministrativo destinato a sfociare nella decisione di altro organo (nel caso, l'Inpdad) circa l'accogliere o meno la domanda di rivalutazione del periodo di presunta esposizione all'amianto.

Sono quindi endoprocedimentali, costituiscono un mero

segmento del procedimento complesso che si conclude con un atto (provvedimento) avente rilevanza esterna e passibile, nel caso il soggetto destinatario non lo condivida o si ritenga da questo lesa, di impugnazione giudiziale, come è avvenuto.

Il diritto del ricorrenti non è stato negato dall'Inail ma dall'Inpdad e contro tale provvedimento negativo essi avevano - ed hanno esperito- il rimedio giurisdizionale, rimedio che ha portato, per cause non dipendenti dall'Inail, ad un percorso conclusosi solo dopo dieci anni con tutte le conseguenze del caso.

La natura meramente certificativa del provvedimento dell'Inail è stata riconosciuta dalla Giurisprudenza di legittimità, anche da ultimo con sentenza n. 17977 del 2.8.2010 la cui massima recita: "In tema di benefici previdenziali in favore dei lavoratori esposti all'amianto, alla stregua di un'interpretazione adeguatrice dell'art. 13 della legge 27 marzo 1992, n. 257 applicabile, nella specie, "ratione temporis", l'art. 18, comma 8, della legge n. 179 del 2002 ha attribuito validità alle certificazioni rilasciate dall'INAIL sulla base degli atti di indirizzo ministeriali, cui le norme collegano determinati effetti giuridici, con la conseguenza che, versandosi fuori dell'area dei poteri autoritativi, l'interessato è abilitato a contestare in giudizio, con ogni mezzo, il potere certificativo e i risultati di questi accertamenti e che, tuttavia, l'accertamento tecnico dell'INAIL offre presunzioni gravi, precise e concordanti che il giudice ben può porre a base della

decisione, ove non siano state mosse specifiche contestazioni dall'interessato in ordine all'erroneità dell'accertamento, sul quale interessato, in ogni caso, incombe l'onere di fornire la prova dei fatti costitutivi del diritto azionato. (Nella fattispecie la certificazione originariamente rilasciata dall'I.N.A.I.L., veniva successivamente revocata, ma ciò non impediva al giudice, di valutare, in concreto l'esistenza delle condizioni per il rilascio di essa ed in particolare che il lavoratore espletasse le mansioni richieste ai fini della sottoposizione ad esposizione pericolosa)”

L'Inail, in effetti, qui opera come organo tecnico destinato, non in via esclusiva, all'accertamento della sussistenza dell'esposizione qualificata all'amianto, necessaria per ottenere i benefici di cui alla citata legge 257/92, è un organo che agisce nell'ambito di un potere meramente strumentale.

Significativo quanto affermato dalla S.C. Con sentenza n. 16256/2003: “si è costantemente affermato che nella causa introdotta dal lavoratore per ottenere (come nella concreta fattispecie) l'accertamento giudiziale del diritto alla rivalutazione, ai fini pensionistici, del periodo lavorativo nel quale è stato esposto all'amianto.....l'Inail difetta di legittimazione passiva (ad causam) in quanto soggetto del tutto estraneo al rapporto, di natura previdenziale, che dà titolo ad una siffatta domanda”.

Trattandosi di provvedimento endoprocedimentale, nei suoi confronti non è esperibile un rimedio giurisdizionale diretto.

L'appello deve dunque essere respinto.

La peculiarità e la novità della questione induce a ritenere equo compensare interamente tra le parti le spese processuali del grado.

P. Q. M.

Visto l'art. 437 c.p.c.,

respinge l'appello;

compensa le spese del grado.

Così deciso all'udienza del 8.7.2014

IL PRESIDENTE est.

Dott. Giancarlo Girolami

E copia - estratto - conforme all'originale *telecom*
per uso ufficio notifica.

Telmo 10 SET. 2014



IL CANCELLIERE

A handwritten signature in black ink, written over the printed text 'IL CANCELLIERE'. The signature is stylized and appears to be a single continuous stroke.