amministrativamente
Numero 3/4 – Marzo/Aprile 2011

Breve nota a Regolamento concernente il "Fondo per le vittime dell'amianto[1]"

di LYDIA VENTURINI e ALBERTO ARGONDIZZO

SOMMARIO*:* 1. Premessa; 2. Legge 28 dicembre 2007 n. 244; 3. Regolamento Fondo Vittime dell' Amianto 12/01/2011, 4. Il fondo vittime amianto nell'ambito del contesto europeo; 5. Conclusioni

1. *Premessa.*

Con la legge 27 marzo 1992 n. 257 il legislatore, conformandosi alla direttiva comunitaria[2], ha decretato la messa al bando dell'utilizzo dell'amianto in tutti i processi produttivi.

Consapevole delle ricadute occupazionali che l'abbandono di tale materiale avrebbe comportato, il legislatore, con l'art 13 comma 7 della legge del 27 marzo 1992 n. 257[3], ha disposto l'introduzione di benefici previdenziali per i lavoratori che siano stati esposti all'amianto.

---

[1] D.M. 12 gennaio 2011 n. 30 , pubblicato nella G.U .n. 72 del 29/03/2011.

[2] 1999/77/CE del 26 luglio 1999.

[3] L'articolo 13, comma 7, della legge 257/1992 prevede: 1) l'accesso, per i lavoratori occupati in imprese che utilizzano o estraggono amianto, impegnate in processi di ristrutturazione e riconversione produttiva al pensionamento anticipato in costanza di determinati requisiti contributivi beneficiando di una maggiorazione dell'anzianità contributiva e assicurativa; 2) della rivalutazione ai fini del conseguimento delle prestazioni pensionistiche da parte dei lavoratori delle miniere e cave di amianto del numero di settimana coperto da contribuzione obbligatoria relative ai periodi di prestazione lavorativa; 3) analoga rivalutazione per il periodo di provata esposizione all'amianto in favore dei lavoratori che abbiano contratto a causa di detta esposizione, malattie professionali documentate dall'Inail della rivalutazione altresì dei periodi assicurativi in favore dei lavoratori che siano stati esposti all'amianto per un periodo di dieci anni. Tale regime è stato però modificato dall'articolo 47 del dl 269/2003, convertito nella legge 326/2003 e da quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2003 n.350.

La finalità di tale intervento è stata confermata da una serie di sentenze della Corte Costituzionale. Nella sentenza 434/2002, richiamata poi dalla più recente sentenza del 290/2010[4], la Corte evidenzia la circostanza che *"la ratio sottesa alla applicazione dei benefici nei confronti dei lavoratori che avessero contratto malattie professionali a causa dell'esposizione all'amianto, o che fossero stati comunque soltanto esposti all'amianto, non era quella di conferire una provvidenza a titolo risarcitorio o indennitario, ma di consentire un più agevole esodo dal mondo del lavoro"*.

Dunque, lo scopo delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 7, della legge 257/1992 è esclusivamente diretto al conseguimento delle prestazioni pensionistiche con esclusione di qualsiasi carattere indennitario delle stesse.

2. *Legge 28 dicembre 2007 n. 244.*

Risponde a tutt'altro tipo di impostazione, invece, la previsione dell'articolo 1, commi 241-246 della legge la legge 28 dicembre 2007, n. 244. Con tale disposizione il legislatore autorizza la concessione di una prestazione aggiuntiva ai lavoratori titolari di rendita INAIL che abbiano contratto patologie riconducibili all'esposizione all'amianto. L'intervento sembrerebbe avere natura compensativa ed indennitaria ponendosi nell'alveo di simili previsioni già attuate in altri paesi europei.

Il carattere indennitario dell'intervento è per il momento limitato alle vittime dell'amianto che rientrano nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria prevista dal D.P.R. 1124 del 1965.

Tale interpretazione, condivisa dal Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, esclude dall'erogazione del beneficio i soggetti la cui esposizione all'amianto sia riconducibile a cause ambientali, familiari o comunque non direttamente imputabili all'attività lavorativa. A tal proposito la sezione consultiva

[4] www.giurcost.org.

nel parere 3370 /2008[5] ha osservato che *"ancorché il comma 241 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007 menzioni genericamente, come destinatari della prestazione del fondo, tutte le vittime che hanno contratto patologie asbesto correlate, il riferimento specifico ai titolari di rendita trova la sua giustificazione nel successivo comma 243, che configura il beneficio esclusivamente come aggiuntivo, appunto, alla rendita INAIL, ponendo quindi un'indissolubile correlazione tra titolarità di quest'ultima e l'essere destinatari dell'apposita provvidenza"*.

3. *Regolamento Fondo Vittime dell' Amianto 12/01/2011.*

Approvato con decreto 12 gennaio 2011 n. 30[6], il regolamento Fondo Vittime dell'Amianto si compone di 8 articoli relativi all'organizzazione, al finanziamento e al Comitato Amministratore del Fondo, nonché alle procedure e alle modalità di erogazione delle prestazioni previste nello stesso.

Costituito presso l'INAIL, il fondo si avvale, per l'erogazione delle prestazioni e per la riscossione delle addizionali previste, delle strutture dell'Istituto.

La prestazione aggiuntiva, riconosciuta dall'art. 2 del regolamento, è erogata d'ufficio e fissata in una misura percentuale della rendita.

Tale misura percentuale è il risultato del rapporto tra le risorse annue effettivamente disponibili del fondo e la spesa sostenuta dall'Istituto assicuratore nell'ambito di ciascun anno.

Il meccanismo di liquidazione della prestazione prevede l'erogazione di due acconti ed un conguaglio. L'articolazione di tale meccanismo è reso indispensabile dal fatto che il finanziamento del fondo è garantito in parte da uno stanziamento statale ed in parte dai proventi di un'addizionale. Il meccanismo di esazione ha una scansione contributiva basata sull'autoliquidazione INAIL, articolata in rata e consuntivo, che rende effettive le risorse con uno scarto temporale considerevole rispetto all'esercizio di riferimento in cui si manifesta il presupposto.

[5] www.giustizia-amministrativa.it.
[6] D.M. 12 gennaio 2011, pubblicato nella G.U. n. 72 del 29/03/2011.

Proprio al fine di garantire la tempestività dell'erogazione, anche in considerazione delle aspettative di vita dei soggetti interessati, la concessione degli acconti viene prevista utilizzando le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, lasciando che la riscossione dell'addizionale finanzi il conguaglio definitivo.

Il regolamento, poi, prevede che la misura degli acconti e del conguaglio, e le relative modalità di erogazione, possano essere modificate attraverso un decreto adottato ai sensi dell'art 17 comma 3 della legge del 23 agosto 1988 n.400. Tale previsione risponde, in termini generali, al principio del "contrario atto" ed è coerente con la previsione normativa che individua lo strumento regolamentare come quello disciplinante il Fondo.

Per quanto riguarda l'onere di finanziamento, il regolamento si fa carico di individuare i criteri di attuazione dell'addizionale prevista dall'art. 1, comma 244, della legge del 24 dicembre 2007 n. 244. Tale addizionale grava sui premi versati all'INAIL dalle imprese assicurate, individuate secondo un principio di mutualità in quelle che attualmente svolgono le stesse attività lavorative che hanno comportato il riconoscimento dei benefici previdenziali di cui alla legge 27 marzo 1992, n. 257, per un numero di lavoratori uguale o superiore a 2000 soggetti, classificate secondo le vigenti tariffe dei premi e approvate con Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 12 dicembre 2000[7].

L'addizionale è ordinariamente richiesta una sola volta l'anno salvo che in sede di prima applicazione. Infatti, per gli anni 2008 e 2009, il regolamento prevede che sia applicata contestualmente e cumulativamente in un'unica soluzione. Dal punto di vista finanziario, il fondo ha contabilità autonoma e separata e i risultati di gestione sono evidenziati nei bilanci INAIL.

La gestione dell'organizzazione del fondo è affidata ad un Comitato Amministratore composto da sedici membri di cui fanno parte un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, uno del Ministero dell'economia e delle finanze, quattro rappresentanti dell'INAIL, quattro rappresentanti delle organizzazioni

[7] D.M. 12 dicembre 2000 "Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni: industria, artigianato, terziario, altre attività, e relative modalità di applicazione".

sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, quattro rappresentanti delle organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, due rappresentati delle Associazioni delle vittime dell'amianto maggiormente rappresentative nell'ambito delle regioni che, a livello nazionale, risultano avere una più alta incidenza di malattie asbesto correlate.

Il Comitato Amministratore predispone i bilanci annuali concernenti la gestione del Fondo, le delibere relative al suo funzionamento, partecipa alla procedura di determinazione e variazione della prestazione aggiuntiva secondo le modalità di cui allo stesso decreto e vigila sull'affluenza dell'addizionale, sull'erogazione delle prestazioni e sull'andamento del Fondo .

L'articolo 7 del regolamento prevede la possibilità, per i titolari di rendita ai quali non sia stata erogata la prestazione aggiuntiva o sia stata erogata in misura ritenuta errata, di proporre ricorso all'INAIL secondo la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124[8].

4. *Il fondo vittime amianto nell'ambito del contesto europeo.*

L'istituzione del fondo vittime dell'esposizione all'amianto è prevista anche in altre legislazioni europee[9].

A fini comparativi, sono stati presi in considerazione tre fondi:

- FIVA [10] (Fondo di compensazione per le vittime dell'amianto), ente pubblico dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria, previsto dalla legislazione francese a partire dal 2000 ma effettivamente istituito solo nel 2002;

- IAS[11] (Istituto delle vittime dell'amianto), ente autonomo fondato in Olanda il 10 marzo 1999 e divenuto operativo il 26 gennaio 2000;

---

[8] Art. 104 e seguenti del DPR 30 giugno 1965, n.1124

[9] Bendetta Scardamaglia "I Fondi d'indennizzo delle vittime dell'amianto in Francia, Belgio e Olanda" in www.amministrativamente.it, Novembre dicembre 2010

[10] www.fiva.fr. Riferimenti normativi: legge del 23 Dicembre 2000; decreto del 23 ottobre 2001; ordinanza del 5 maggio 2002; legge del 30 Dicembre 2004.

- AFA[12] (Fondo amianto), istituito in Belgio con legge 27 dicembre 2006 e operativo dal 1° aprile 2007, è gestito dall'ente pubblico di previdenza sociale (FMP), di cui è parte integrante.

Caratteristiche comuni tra questi e il fondo vittime esposizione all'amianto italiano (FVA) sono il carattere aggiuntivo delle prestazioni erogate, la possibilità degli eredi, in caso di decesso del titolare, di poter beneficiare delle prestazioni e il sistema di finanziamento duale, cioè in parte a carico dello Stato e in parte a carico delle imprese.

Inoltre, a fronte del divieto dell'uso dell'amianto stabilito a livello europeo dalla Direttiva 1999/77/CE, nei quattro fondi considerati, requisito essenziale per l'accesso ai benefici in argomento è la territorialità dell'esposizione.

Importante differenza, invece, tra il fondo italiano e i tre fondi europei risiede nella platea dei destinatari oggetto delle prestazioni. Infatti, mentre il FVA, come già accennato, è diretto a tutelare esclusivamente i lavoratori, i tre fondi citati mirano a tutelare le vittime di esposizione all'amianto avvenuta a qualsiasi titolo, sia esso lavorativo, familiare o ambientale.[13]

A riguardo, si evidenzia come nel II Rapporto Re.Na.M. (Registro Nazionale Mesoteliomi)[14] redatto dalla ex ISPESL, si rilevi che, presi in considerazione la totalità dei casi di vittime da esposizione all'amianto, il 67,4% presenta un'esposizione di tipo professionale, il 4,3% familiare, il 4,2% ambientale, l'1,3% di tipo extralavorativa di svago o hobby[15].

Differenze si riscontrano anche per quanto concerne l'aspetto indennitario.

---

[11] www.asbestslach-toffers.nl.

[12] www.afa.fgov.be. Legge 27 dicembre 2006, cap. VI art. 113-133 e Regio Decreto 27/04/2007.

[13] Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001
www.fmp-fbz.fgov.be: Legge 27 dicembre 2006
www.asbestslach-toffers.nl

[14] II Rapporto Re.Na.M. (Registro Nazionale Mesoteliomi) pubblicato nel 2006 relativo alla casistica con incidenza fino al 2001 (www.ispesl.it).

[15] Nella Tabella presente nel II Rapporto Re.Na.M i parametri sono completati dai casi di esposizione di tipo improbabile (6,1%) e ignota (16,6%).

In Italia, come già detto sopra, l'importo erogato è pari ad una percentuale della rendita ed è elargito attraverso due acconti ed un conguaglio. In Francia, invece, varia a seconda della malattia, dell'età e dei danni subiti.

Per quanto riguarda il Belgio l'entità dell'indennizzo dipende dalla patologia da cui si è colpiti mentre in Olanda viene erogato un importo fisso.

Per accedere a detti indennizzi è necessario, in tutti i quattro fondi, provare che la patologia contratta derivi dall'esposizione all'amianto. Tuttavia in Italia, Francia e Belgio per alcune malattie, riconosciute dalla legge come causate esclusivamente dall'esposizione alle fibre di amianto, non è necessario fornire prova dell'avvenuta esposizione.

Anche in questo caso, però, il quadro generale non è omogeneo. Infatti, in Italia[16] e Francia[17,] le malattie per le quali non è necessario che venga provato il nesso eziologico con l'esposizione all'amianto sono il mesotelioma, l'asbestosi e le placche o ispessimenti pleurici, in Belgio, invece, tale esenzione riguarda solo il mesotelioma e l'asbestosi[18].

Non esiste, invece, alcun tipo di esenzione in Olanda, dove l'unica patologia tutelata è il mesotelioma di cui, comunque, è sempre necessario che la commissiona olandese per il mesotelioma (NMP) accerti l'esistenza e la relativa origine da esposizione all'amianto.

Per quanto attiene le modalità di finanziamento dei fondi, come in quello italiano anche nei tre fondi presi in considerazione, l'onere è in parte a carico dello Stato e in parte a carico dei datori di lavoro.

---

[16] D.M. 11 dicembre 2009 "Aggiornamento dell'elenco delle malattie per le quali è obbligatoria la denuncia ai sensi e per gli effetti dell'articolo 139 del testo unico approvato, con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 e successive modifiche e integrazioni".

[17] Arrêté du 5 mai 2002 fixant la liste des maladies dont le constat vaut justification de l'exposition à l'amiante au regard des dispositions de l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 instituant le fonds d'indemnisation des victimes de l'amianteche istituisce l'elenco delle malattie nelle quali è giustificata la dichiarazione.

[18] www.inca-cgil.be. Esiste una lista delle malattie professionali (Decreto reale del 28 marzo 1969 e successive modificazioni). Per le malattie non presenti nella lista è previsto un "sistema aperto", secondo cui spetta alla vittima, o agli aventi diritto, l'onere della prova dell'esposizione al rischio e del nesso di causalità. www.fmp-fbz.fgov.be.

I finanziamenti si differenziano soltanto per gli importi prefissati e la ripartizione delle percentuali contributive.

Se, infatti, in Italia l'importo è per ¾ a carico dello Stato[19] e per ¼ a carico dei datori di lavoro[20], in Francia il budget annuale, pari a circa € 500 mln indicizzabili, è per il 90% coperto dalla Cassa per l'assicurazione delle malattie professionali della Securitè sociale (interamente finanziata dagli imprenditori) e per il restante dallo Stato.

In Belgio, invece, la legge[21] stabilisce che lo Stato contribuisca con un importo pari a € 10 mln annui, indicizzabili, e i datori di lavoro con un importo almeno pari a quello statale. I contributi posso essere incrementati anche da lasciti e donazioni.

Un discorso a parte merita lo IAS strutturalmente diviso in due organismi il TAS e il TNS.

Il TAS eroga indennizzi ai lavoratori dipendenti ed è finanziato dai datori di lavoro, il TNS, invece, in vigore dal 1 dicembre 2007, è rivolto alle vittime dell'amianto non rientranti nel regime del TAS (es. lavoratori autonomi e altre persone entrate in contatto a qualsiasi titolo con l'amianto) ed è finanziato dallo Stato attraverso un tributo imposto ai cittadini.

Importante è evidenziare, poi, come in Francia sia ammessa l'azione legale contro il datore di lavoro.

Tale azione, nel caso in cui il danneggiato accetti la proposta di risarcimento, è avviata gratuitamente dal fondo stesso.

Al termine della procedura, qualora il datore di lavoro venisse condannato e il tribunale fissasse un importo superiore per il risarcimento, il FIVA vedrebbe restituito il proprio indennizzo, qualora invece il datore non venisse condannato o l'importo fissato in udienza fosse inferiore a quello erogato dal fondo, rimarrebbero fatti salvi i diritti acquisiti.

---

[19] es. € 22 mln anno 2010.
[20] es. € 7,330 mln anno 2010.
[21] Legge 27 dicembre 2006, CAP. VI art. 116.

In Olanda, invece, tra le principali funzioni svolte dallo IAS vi è quella di mediazione fra (ex) lavoratori con mesotelioma (e le loro famiglie) e (ex) datori di lavoro o loro assicuratori.

Nel caso di esposizione di origine lavorativa, nel momento in cui l'esposizione professionale all'amianto e la diagnosi della malattia siano state accertate dalla commissione olandese per il mesotelioma (NMP), lo IAS inoltra domanda, per conto delle vittime, affinché venga concesso loro l'indennizzo statale (TAS) pari a € 18.392 (nel 2011)[22].

Successivamente, lo IAS indaga su eventuali responsabilità del datore di lavoro o della compagnia assicurativa. Nel caso in cui la responsabilità sia provata, la vittima riceve un risarcimento fisso pari a € 58.026 (nel 2011). Se, invece, non viene individuato un responsabile, la vittima può trattenere solo l'indennizzo TAS ricevuto.

Tale pratica, se da un lato ha comportato la scomparsa delle cause legali[23], dall'altro, però, ha portato ad una standardizzazione dei risarcimenti e alla perdita, per quelle vittime che hanno percepito l'indennizzo, della possibilità di usufruire dell'assistenza statale gratuita e, quindi, di adire le vie legali che sarebbero troppo onerose.

Anche in Belgio è possibile agire contro il datore di lavoro e l'accettazione del risarcimento non preclude tale possibilità, però, a differenza del fondo francese e di quello olandese, non è previsto alcun tipo di aiuto da parte del fondo nell'avviamento della procedura legale[24].

---

[22] www.asbestslach-toffers.nl.

[23] Cfr. YVONNE R.K. WATERMAN, *L'Istituto olandese per le vittime dell'amianto: luci e (molte) ombre*, in www.epidemiologiaeprevenzione.it.

[24] B. SCARDAMAGLIA, *I Fondi d'indennizzo delle vittime dell'amianto in Francia, Belgio e Olanda*, in questa *Rivista*, Novembre-dicembre 2010.

5. *Conclusioni*

Di là dal preventivabile periodo di prima applicazione, l'effettiva implementazione del fondo rappresenta, comunque, uno strumento fondamentale per innalzare i livelli di tutela, a vantaggio dei lavoratori, conformemente alle previsioni dell'art. 38 della Costituzione e alla *mission* dell' INAIL.