



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 8005 del 2008, proposto da: ASSOCIAZIONE ESPOSTI AMIANTO – Friuli Venezia Giulia e ASSOCIAZIONE ITALIANA ESPOSTI AMIANTO in persona del legale rappresentante p.t., i signori Mauro PIERETTI, Sandro SEMSEY, Mario RUZZIER, Stefano USTALI, Paolo BONINI, Alessandro MUZZUPAPPA, Vallis SOZZI, Claudio ULIVELLI, Ettore BARDUCCI, rappresentati e difesi dall’Avv. Ezio BONANNI presso il cui studio in Roma alla Via Crescenzo n. 2 sono elettivamente domiciliati;

contro

il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero dell’Economia e Finanze in persona dei Ministri legali rappresentanti p.t., la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 domiciliario ex lege, Inail - Ist. Naz. Assicurazione Contro Inf. Sul Lavoro, rappresentato e difeso dagli avv. Luigi La Peccerella, Rita Raspanti, con domicilio eletto presso Rita Raspanti in Roma, via IV Novembre, 144; la Regione Friuli Venezia Giulia in persona del legale rappresentante p.t.,

per l’annullamento

previa sospensione dell’efficacia,

del D.M. del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro dell’Economia e Finanze in data 12 marzo 2008 relativo a: “modalità

attuative dei commi 20 e 21 dell'art. 1 della L. 24 dicembre 2007, n. 247, concernente la certificazione di esposizione ad amianto di lavoratori occupati in aziende interessate agli atti di indirizzo ministeriali”

dell'atto INAIL a prot. n. 60002 in data 19 maggio 2008 avente ad oggetto “benefici previdenziali amianto”

nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale ivi compreso l'allegato 3 dell'atto INAIL contenente “elenco aggiornato delle società – 15 impianti produttivi – i cui lavoratori hanno diritto all'applicazione della legge, escludendo i lavoratori di tutte le altre società, i cui siti sono stati oggetto di atti di indirizzo, operanti nel territorio nazionale e contemplati dalla norma di cui all'art. 1, commi 20, 21 e 22 della L. n. 247/2007”;

e per l'annullamento

proposto con motivi aggiunti del 4 settembre 2008

della nota in data 28 luglio 2008 con la quale l'INAIL sezione di Pisa, riesaminata la domanda l'ha rigettata sulla base del presupposto che “per la Toscana la certificazione di esposizione all'amianto di lavoratori occupati in aziende interessate agli atti di indirizzo ministeriali, risulta applicabile – per la Toscana – alla sola Lucchini di Piombino”;

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTI gli atti di costituzione in giudizio delle intime Amministrazioni pubbliche e dell'INAIL;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2009 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe indicati in data 10 luglio 2008 e depositato il successivo 7 agosto, i ricorrenti, esposta una premessa intorno agli effetti nocivi dell'amianto ed alle norme adottate dal legislatore italiano per contrastarne le devastanti ricadute sulla salute degli addetti al suo impiego nell'industria nazionale, impugnano il decreto del 12 marzo 2008 con il quale il Ministero del Lavoro di concerto con quello dell'Economia e Finanze ha dettato modalità attuative della norma concernente la certificazione di esposizione all'amianto di lavoratori occupati in aziende interessate agli atti di indirizzo ministeriali e l'atto dell'INAIL recante l'elenco aggiornato degli impianti produttivi i cui lavoratori hanno diritto all'applicazione della L. n. 247 del 2007, nella parte in cui non prevedono tra gli altri gli impianti di Larderello presso i quali alcuni dei soggetti, nominativamente indicati in epigrafe, prestano servizio.

Avverso tali provvedimenti l'Associazione e gli interessati deducono:

1. violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 20, 21 e 22 della L. n. 247 del 2007 anche in relazione agli articoli 24, 70, 76, 77 97, 102 e 111 Cost.. Violazione e falsa applicazione degli articoli 32, 35, 36, 37, 38 e 41 II comma Cost.;

2. Violazione del principio di legalità e certezza del diritto. Violazione e falsa applicazione degli articoli , 1, 2 3, 4, 29, 31, 31, 32, 35, 36, 37, 38 e 41 , comma 2 Cost.; Violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 8 della Legge n. 257 del 1992 e dell'art. 1, commi 20, 21 e 22 della L. n. 247 del 2007; Violazione e falsa applicazione degli articoli 24 e 97 Cost.; Violazione e falsa applicazione delle norme di cui agli articoli 24 e 97 Cost.; Violazione e falsa applicazione delle norme di cui agli articoli 102 e 111 Cost.; Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, protocollo 1 anche in relazione agli articoli 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, e 14 CEDU e/protocollo n. 12 CEDU. Violazione e falsa applicazione delle norme di cui agli articoli 136 e ss. E 141 trattato CE. Violazione e falsa applicazione della Convenzione n. 162 OIL;

3. Nullità degli atti amministrativi e/o dell'art. 1 lett. b) del D.M. 12 marzo 2008 e/o nullità dell'atto INAIL del 18 maggio 2008 e dell'elenco – rilevazione dei siti produttivi “interessati dall'applicazione della legge n. 247/2007”. Per eccesso di potere per sviamento e violazione e falsa applicazione di tutte le norme di cui ai punti 1 e 2 ;

4. Violazione e falsa applicazione di tutte le norme di cui alla legge n. 241 del 1990 e s.m.i. Eccesso di potere per sviamento. Violazione e falsa applicazione di tutte le norme indicate ai punti 1, 2 e 3; in riferimento all'atto INAIL del 18 maggio 2008 e alla “rilevazione dei siti produttivi interessati dall'applicazione della legge 247/2007”;

5. Nullità e/o illegittimità degli atti impugnati, per eccesso di potere, per sviamento, contraddittorietà illogicità, travisamento dei fatti e disparità del trattamento e/o difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione di tutte le norme di cui sopra;

6. Rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea ex art. 234 Trattato CE;

7. Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 e 97 della Cost. e di tutte le norme della Carta Costituzionale. Eccesso di potere. Violazione e falsa applicazione di tutte le norme CEDU. Violazione e falsa applicazione degli articoli 136 e ss. E 141 CEDU. Eccezione di illegittimità costituzionale, anche per violazione di norme CEDU;

8. Violazione e falsa applicazione delle norme di cui allo statuto della Regione Friuli Venezia Giulia e violazione e falsa applicazione di tutte le norme enunciate nei capi superiori.

Concludono per l'accoglimento dell'istanza cautelare e del ricorso.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni del Lavoro e dell'Economia e Finanze, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri chiedendo, invece, la reiezione del ricorso e dell'istanza cautelare.

Analogamente ha effettuato l'Istituto Nazionale per l'Assistenza Infortuni sul Lavoro, che ha anche prospettato il proprio difetto di legittimazione passiva.

A seguito della costituzione di quest'ultimo i ricorrenti hanno proposto motivi aggiunti impugnando anche l'atto del 28 luglio 2008 col quale l'INAIL, riesaminata la domanda di uno degli interessati, l'ha rigettata; sostanzialmente essi insistono nelle censure di eccesso di potere, anche per sviamento e/o ingiustizia manifesta oltre che per illegittimità, secondo i motivi esposti sopra.

A seguito di ulteriore scambio di memorie il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 23 aprile 2009.

DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio le Associazioni regionale e nazionale Esposti Amianto ed alcuni degli interessati, dipendenti di società non comprese nell'atto di individuazione dell'INAIL in data 19 maggio 2008, impugnano i provvedimenti indicati in epigrafe proponendo un'articolata serie di otto censure.

2. In via pregiudiziale va esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione opposto dalle resistenti Amministrazioni del Lavoro e dell'Economia e Finanze, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dall'INAIL.

Le predette Amministrazioni ed Istituto hanno, infatti, opposto che i ricorrenti tutti tenderebbero ad ottenere una pronuncia destinata ad incidere direttamente sul loro diritto al riconoscimento di benefici previdenziali, materia che però è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, a meno che non riguardi più strettamente la materia pensionistica, che invece rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti.

A sostegno della loro tesi portano una sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione stante la quale “La domanda proposta da ex dipendenti pubblici (nella specie del Ministero della pubblica Istruzione) nei confronti dell'Inpdap, diretta alla dichiarazione del diritto al beneficio pensionistico di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992, in conseguenza dell'avvenuta prestazione del servizio in ambiente esposto all'amianto, è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti, poiché inerisce una controversia sulla misura della pensione, che involgendo la determinazione della base di computo della contribuzione previdenziale esclusivamente sotto il profilo della quantificazione di detta misura, senza alcuna possibilità che, la decisione del giudice contabile abbia incidenza sul rapporto di lavoro e sui provvedimenti determinativi al trattamento economico, in relazione ai quali l'esame di tale giudice si esplica solamente per valutarne gli effetti ai fini della rivalutazione della pensione.” (Cassazione civile, sezioni unite, 14 febbraio 2007, n. 3195.)

L'eccezione va respinta.

Non v'è dubbio che qualora la controversia inerisse a questioni che producano i loro rivenienti effetti direttamente sui benefici contributivi e previdenziali spettanti ai lavoratori esposti all'amianto essa spetterebbe alla cognizione del giudice ordinario, dal momento che riguarderebbe senz'altro posizioni di diritto soggettivo. Ed è altresì condivisibile che se la controversia riguardasse la possibilità di conglobare o meno nel trattamento pensionistico il detto beneficio dovrebbe essere devoluta alla giurisdizione pensionistica della Corte dei Conti, che, secondo un recentissimo pronunciamento sempre delle Sezioni Unite, “in materia di pensioni ha giurisdizione di merito in base alla quale accerta e valuta i fatti con gli stessi poteri, anche istruttori, del giudice ordinario;...” (Cassazione civile, sezioni unite, 9 gennaio 2008, n. 171).

Si potrebbe forse dubitare che la controversia avente per oggetto gli atti di indirizzo con i quali il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale dichiara il quadro espositivo all'amianto di una specifica società ai fini dell'applicazione dei

benefici di cui all'art. 13, commi 7 e 8 l. 27 marzo 1992 n. 257 essa spetterebbe al giudice ordinario, in quanto secondo una ricostruzione offerta in tale senso proprio dalla terza sezione di questo TAR, l'atto di indirizzo "individua una metodologia di lavoro e consuma i suoi effetti nell'ambito del procedimento di cui sono parte che è diretto - per legge - all'assegnazione ai lavoratori dei benefici pensionistici a causa di esposizione ad amianto. Tale atto non può esplicare efficacia senza essere seguito dagli atti di riconoscimento di competenza degli istituti previdenziali dei quali costituisce atto presupposto." (TAR Lazio, sezione III, 18 marzo 2002, n. 2008), sicchè conclude quel giudicante, "La giurisdizione del giudice amministrativo va dunque declinata vertendosi in materia previdenziale e di assicurazione obbligatoria inerente a posizioni di lavoro privato."

Di certo se si volesse argomentare che gli atti di indirizzo hanno natura meramente dichiarativa di una situazione riferita all'impresa nella quale gli addetti sono stati esposti all'amianto, non potrebbe non rilevarsi che a fronte di tale tipo di atto si manifestano posizioni di diritto soggettivo, insuscettibili di compressione da parte della potestà pubblica, sicchè apparirebbe giustificata la posizione esposta sopra.

Però è pur vero che potrebbe argomentarsi anche che con l'atto di indirizzo l'Amministrazione non si limita a constatare l'esposizione, ma esprime una valutazione tipica di discrezionalità tecnica, dal momento che l'adozione dell'atto di indirizzo è preceduta da CTU in sede giudiziale oltre ad appoggiarsi su "elementi riguardanti la globalità del settore produttivo di appartenenza dell'azienda", sicchè non del tutto peregrina ne apparirebbe la sindacabilità da parte del giudice della discrezionalità, che è appunto il giudice amministrativo.

E d'altra parte tale osservazione non confligge con la normale prassi dei procedimenti amministrativi, che ne conosce di tipi misti e cioè nei quali è dato distinguere una prima fase in cui esistono solo posizioni di interesse legittimo o diritti sottoposti a condizione il cui giudice naturale è quello amministrativo ed una seconda fase in cui nascono o si riespano posizioni di diritto soggettivo in cui il giudice è quello ordinario (tra tutti il procedimento contrattuale della pubblica amministrazione).

La premessa serve ad introdurre il secondo punto del ragionamento che richiede necessariamente la disamina della natura degli atti al momento gravati, per comprendere a quale giudice spetti la giurisdizione.

Sotto tale profilo il decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale adottato di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze in data 12 marzo 2008 recante la rubrica "Modalità attuative dei commi 20 e 21 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, concernente la certificazione di esposizione all'amianto di lavoratori occupati in aziende interessate agli atti di indirizzo

ministeriale” ha natura regolamentare, in quanto rivolto a dettare disposizioni per l’applicazione dei commi 20 e 21 dell’articolo 1 del cd. Protocollo sul Welfare nei confronti di una pluralità seppure circoscritta di soggetti esposti all’amianto e cioè coloro che hanno lavorato nelle imprese risultanti dagli atti di indirizzo.

A ciò è di conforto la stessa norma di legge che al comma 22 ha stabilito che il potere di dare attuazione ai due commi precedenti 20 e 21 era attribuito in capo al Ministro del Lavoro di concerto col Ministro dell’Economia e Finanze.

Si tratta insomma di un regolamento del tipo previsto dall’art. 17, comma 3 della L. 23 agosto 1988, n. 400, in base al quale, infatti, con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere, oppure, possono essere adottati regolamenti con decreti interministeriali, nel caso di materie di competenza di più ministri, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge, che per l’appunto, nel caso in specie, era recata dal comma 22.

Ciò posto, la soluzione della questione di giurisdizione impone pure di analizzare che tipo di regolamento sia quello in esame. Infatti la circostanza che l’atto gravato abbia natura regolamentare non comporterebbe senz’altro la giurisdizione del giudice amministrativo su di esso, in relazione alla domanda di annullamento che viene proposta, in quanto come noto, in base all’art. 5 della Legge Abolitrice del Contenzioso amministrativo il giudice ordinario può ben disapplicare l’atto amministrativo illegittimo, conoscendone, appunto della legittimità, seppure incidenter tantum.

E qui bisogna dare spazio a due opposte posizioni, sviluppatesi in seno alla giurisprudenza in ordine alla problematica del termine per impugnare i regolamenti.

Secondo una posizione (che individua un primo tipo di regolamenti come regolamenti “volizione-preliminare”) essendo questi caratterizzati di regola dalla generalità ed astrattezza proprie delle fonti normative non sono suscettibili di arrecare danni immediati ai destinatari, che quindi sono onerati di impugnarli congiuntamente col provvedimento attuativo, secondo il criterio della cd. doppia impugnativa.

Secondo un’altra posizione vi sono poi i regolamenti cosiddetti “volizione – azione” che contengono disposizioni di immediata applicazione e che soltanto in parte presentano le caratteristiche proprie della fonte normativa, essendo volti piuttosto a regolare un rapporto giuridico tra privati e pubblica amministrazione.

Questi si presentano in guisa di provvedimenti e devono pertanto essere impugnati nel termine decadenziale.

Come nel prosieguo verrà analizzato l'oggetto del giudizio non è il riconoscimento del diritto ad ottenere una certa posizione previdenziale così come dalla legge direttamente collegata all'esposizione da amianto, perché, al di là delle Associazioni che sono portatrici di un interesse collettivo in materia, e che sono quindi in ogni caso titolate ad impugnare atti lesivi degli interessi della categoria, i ricorrenti singoli il riconoscimento già l'hanno avuto con la apposita certificazione INAIL. La questione è che il regolamento ed ancora oltre il provvedimento INAIL di individuazione degli stabilimenti i cui lavoratori possono ottenere il beneficio introducono limitazioni che nella legge non esistono, impedendo al loro diritto di trovare una pratica espansione e realizzazione.

Il regolamento di attuazione si presenta immediatamente lesivo delle posizioni dei ricorrenti, ed in quanto tale al di là del riconoscimento previdenziale che gli interessati hanno già avuto, esso merita lo scrutinio del giudice deputato per legge alla verifica della legittimità degli atti.

3. Ciò premesso il ricorso va accolto.

3.1 Come esposto in narrativa le Associazioni Nazionale Esposti Amianto e quella regionale del Friuli Venezia Giulia, nonché alcuni soggetti esposti all'amianto in stabilimenti non ricompresi nell'elenco dell'INAIL lamentano che il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nel dare attuazione ai commi 20 e 21 dell'articolo 1 della L. n. 247 del 2007 subordinerebbe il riconoscimento dei benefici contributivi al fatto che li avesse già riconosciuti, con atto di indirizzo, fino al 31 dicembre 1992, a prescindere dalla concreta esposizione, anche successiva a quella data ed, in particolare, escludendo la centrale geotermoelettrica di Larderello pur facendo parte delle società e siti oggetto di atto di indirizzo. Il Ministero avrebbe limitato il riconoscimento a quei lavoratori che hanno prestato attività nelle aziende oggetto di atto di indirizzo ai soli reparti contemplati e per i quali i medesimi atti riconoscono l'esposizione protratta fino al 1992, limite che non è contemplato nella norma del 2007.

L'INAIL, dal canto suo interpreta ancor più restrittivamente la norma, sostenendo che il beneficio dovrebbe essere riconosciuto ai soli lavoratori dei reparti indicati negli atti di indirizzo che riconoscono il diritto fino al 31 dicembre 1992. Segue un elenco di quindici ditte del quale non fa parte la centrale geotermoelettrica di Larderello. Sarebbero esclusi gli stessi lavoratori delle ditte in elenco, se hanno svolto le loro attività fuori dei reparti indicati, pur con le stesse mansioni e comunque esposti, se non direttamente quantomeno indirettamente (per aerodispersione nell'ambiente di lavoro delle fibre e polveri di amianto). Sono

esclusi tutti gli altri lavoratori d'Italia e operanti in stabilimento oggetto di altrettanti atti di indirizzo, ma non compresi nell'elenco delle quindici imprese.

Sostengono, poi i ricorrenti che tali determinazioni e l'interpretazione che è offerta delle norme da parte dell'Istituto violano la stessa, nella parte in cui essa riconosce l'ulteriore periodo di esposizione ed i relativi benefici contributivi fino al dì della bonifica e comunque non oltre il 2 ottobre 2003 per tutti e senza distinzione come è chiaramente enunciato dal legislatore con l'art. 1, commi 20, 21 e 22 della L. n. 247 del 2007. La norma in particolare non distingue tra lavoratori occupati in stabilimenti diversi, ma pur sempre contemplati negli atti di indirizzo, né avrebbe potuto farlo atteso che, con le dette norme, il legislatore adempie agli obblighi di solidarietà sociale che sono una proiezione del diritto alla salute e dei diritti fondamentali di cui agli articoli 38, 2, 3 e 32 Cost.

Gli interessati ribadiscono che, in sostanza il decreto ministeriale avrebbe dovuto avere come oggetto soltanto le modalità attuative della norma ed invece è andato ad intaccare posizioni costituzionalmente garantite e l'INAIL ha ancora più ristretto il già ristretto campo delimitato dai Ministeri del Lavoro e dell'Economia.

3.2 Con la seconda censura le Associazioni nazionale e regionale e gli interessati insistono che il diritto al beneficio contributivo, per gli ulteriori periodi successivi al 1992 e fino all'epoca delle bonifiche, è stato attribuito ed è entrato nel patrimonio di tutti i lavoratori, dipendenti della società oggetto di atto di indirizzo, già con la pubblicazione della legge.

Contraddice il principio di legalità e l'esigenza di certezza del diritto a fronte dell'ingerenza delle Autorità nel diritto di credito garantito dall'art. 1 del protocollo 1 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Mentre la normativa vigente al momento del decreto ha attribuito ai lavoratori odierni ricorrenti ed a tutti quelli iscritti alle Associazioni ricorrenti il diritto ai benefici contributivi fino all'inizio delle bonifiche o al massimo fino a 2 ottobre 2003, purchè fossero oggetto di atto di indirizzo del Ministero e non fossero in pensione, ora si pretenderebbe, all'indomani dell'emanazione del decreto, di limitare il diritto ai soli lavoratori dei reparti contemplati negli atti di indirizzo, per di più ad efficacia meramente ricognitiva fino al 31 dicembre 1992, senza alcun motivo di fatto o di diritto che possa giustificare tale restrizione.

Nonostante la legge lo attribuisca a tutti i lavoratori, si vorrebbe ora limitarlo a quello di 15 società in tutta Italia e tra le 15 solo ai lavoratori di quei reparti contemplati negli atti di indirizzo, mentre andrebbero rispettate le domande amministrative che i lavoratori hanno inoltrato ed inoltreranno alle sedi INAIL territoriali.

Tutto ciò in aperta violazione dei principi di diritto comunitario, direttamente applicabili dal giudice nazionale, tra cui il principio di non discriminazione e di diverso trattamento e senza prescindere dalla violazione delle norme costituzionali di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 35, 36, 37 e 38 Cost.

Gli atti impugnati sono anche contrari alla Convenzione n. 162 della OIL – Organizzazione Internazionale del Lavoro di protezione dei lavoratori dell'amianto, approvata dall'Italia il 18 ottobre 1961 ed entrata in vigore in data 26 febbraio 1965.

4. Le censure possono essere esaminate a fattor comune anche con quelle presentate con i motivi aggiunti che ad esse fanno riferimento e vanno entrambe accolte. Con i motivi aggiunti nel particolare viene impugnato l'atto col quale l'INAIL di zona di Pisa ha rigettato, dopo riesame, la domanda di uno dei ricorrenti, per ottenere il beneficio "per mancanza di esposizione allo specifico rischio" in quanto per la Toscana la certificazione di esposizione risulta applicabile alla sola Lucchini di Piombino e non ad altri stabilimenti.

5. Il quadro normativo da applicare è il seguente.

In base all'art. 13 comma 1 della L. 27 marzo 1992, n. 257¹. Ai lavoratori occupati in imprese che utilizzano ovvero estraggono amianto, impegnate in processi di ristrutturazione e riconversione produttiva, è concesso il trattamento straordinario di integrazione salariale secondo la normativa vigente anche se il requisito occupazionale sia pari a quindici unità per effetto di decremento di organico dovuto al pensionamento anticipato."

Gli impianti da bonificare erano individuati da appositi atti di indirizzo del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale. I lavoratori che fossero stati esposti all'amianto per un periodo superiore a dieci anni, ottenevano che l'intero periodo lavorativo soggetto all'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali derivanti dall'esposizione all'amianto, gestita dall'INAIL, fosse moltiplicato, ai fini delle prestazioni pensionistiche, per il coefficiente di 1,5 (art. 13, comma 8 della L. n. 257/1992) a far tempo dal 1992 data di entrata in vigore della norma. A tale scopo erano muniti di certificazione rilasciata dall'INAIL e basata sulle rilevazioni ufficiali e sui documenti personali degli stessi lavoratori, in ordine ai servizi prestati fino al 1992 o fino alle date di chiusura degli stabilimenti o di bonifica comprese nel 1992.

Con l'art. 18, comma 8 della L. n. 179 del 31 luglio 2002 fu poi stabilito che

le certificazioni rilasciate o che sarebbero state 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, erano valide ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali previsti dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257 e, come rilevano correttamente i ricorrenti senza distinzione tra società e periodi di riconoscimento.

Con il successivo d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito in L. 24 novembre 2003, n. 326 fu abbassato il coefficiente del beneficio da 1,5 a 1,25 ma fu esteso il riconoscimento fino al 1° ottobre 2003.

In particolare interessano i primi cinque commi dell'art. 47 del predetto D.L. n. 269 del 2003, come modificati dalla legge di conversione, stanti i quali:

“1. A decorrere dal 1° ottobre 2003, il coefficiente stabilito dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, è ridotto da 1,5 a 1,25. Con la stessa decorrenza, il predetto coefficiente moltiplicatore si applica ai soli fini della determinazione dell' importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai lavoratori a cui sono state rilasciate dall' INAIL le certificazioni relative all'esposizione all' amianto sulla base degli atti d'indirizzo emanati sulla materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. Con la stessa decorrenza prevista al comma 1, i benefici di cui al comma 1, sono concessi esclusivamente ai lavoratori, che, per un periodo non inferiore a dieci anni, sono stati esposti all'amianto in concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno. I predetti limiti non si applicano ai lavoratori per i quali sia stata accertata una malattia professionale a causa dell'esposizione all'amianto, ai sensi del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

4. La sussistenza e la durata dell'esposizione all'amianto di cui al comma 3 sono accertate e certificate dall'INAIL.

5. I lavoratori che intendano ottenere il riconoscimento dei benefici di cui al comma 1, compresi quelli a cui è stata rilasciata certificazione dall'INAIL prima del 1°ottobre 2003, devono presentare domanda alla Sede INAIL di residenza entro 180 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto interministeriale di cui al comma 6, a pena di decadenza del diritto agli stessi benefici.”.

Si giunge alla L. 24 dicembre 2007, n. 247 stante il cui articolo 1, commi 20 e 21:

“20. Ai fini del conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, sono valide le certificazioni rilasciate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ai lavoratori che abbiano presentato domanda al predetto Istituto entro il 15 giugno 2005, per periodi di attività lavorativa svolta con esposizione all'amianto fino all'avvio dell'azione di bonifica e, comunque, non oltre il 2 ottobre 2003, nelle aziende interessate dagli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

21. Il diritto ai benefici previdenziali previsti dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, per i periodi di esposizione riconosciuti per effetto della disposizione di cui al comma 20, spetta ai lavoratori non titolari di trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge.”

Ed al regolamento attuativo di cui al D.M. 12 marzo 2008 il cui articolo 1 recita:

“1. Per il conseguimento dei benefici previdenziali previsti dall'art. 13, comma 8 della Legge n. 257 del 1992 e s.m.i., possono avvalersi della certificazione di cui all'art. 1, comma 20 della legge n. 247 del 2007 i lavoratori che:

a) hanno presentato all'INAIL domanda per il riconoscimento dell'esposizione all'amianto entro il 15 giugno 2005;

b) hanno prestato nelle aziende interessate dagli atti di indirizzo adottati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale la propria attività lavorativa, con esposizione all'amianto per i periodi successivi all'anno 1992 fino all'avvio dell'azione di bonifica e, comunque, non oltre il 2 ottobre 2003, con le mansioni e nei reparti indicati nei predetti atti di indirizzo, limitatamente ai reparti od aree produttive per i quali i medesimi atti riconoscano l'esposizione protratta fino al 1992;

c) non sono titolari di trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della citata legge n. 247 del 2007.”

L'atto dell'INAIL, pure gravato col ricorso in esame specifica che :

“Per l'individuazione dei siti produttivi interessati da atti di indirizzo ministeriali con almeno una data termine di riconoscimento dell'esposizione protratta fino al 31 dicembre 1992, si trasmette, unitamente alla presente il relativo elenco aggiornato” Segue un elenco di soli quindici siti in tutta Italia: Acciai Speciali Terni

in Torino; Michelin in Torino; Dalmine a Dalmine (BG); Enichem – Marghera in Marghera; Vetreria Zignago a Portogruaro; ILVA “Oscar Senigaglia” Cornigliano (GE); Lucchini Siderurgica in Piombino; Enichem in Ravenna; Cereol Italia in Ancona; ICMI in Napoli; Kuwait – Raffinazione chimica in Napoli; IPZS – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in Foggia; Enichem in Brindisi; BFM – Bari Fonderie Meridionali in Bari e ILVA in Taranto, con a fianco indicato il numero e la data dell’atto di indirizzo recante il termine al 31 dicembre 1992.

La discrasia esistente nell’atto interministeriale e che riverbera i suoi effetti sul provvedimento dell’INAIL è costituita dalla circostanza, posta in evidenza in ricorso, che la legge non prevede la restrizione della applicabilità del beneficio in parola ai soli lavoratori che hanno prestato servizio al più tardi entro il 1° ottobre 2003 e con esposizione fino al 31 dicembre 1992 “in reparti o aree produttive per i quali i medesimi atti riconoscano l’esposizione protratta fino al 1992”.

Tutti gli atti di indirizzo prodotti in giudizio dagli interessati negli allegati 10 (nei quali sono ricompresi anche i quindici stabilimenti individuati dall’INAIL), 11, 12 e 13 si riferiscono a periodi di esposizione all’amianto compresi entro il 1992; in alcuni sono specificati i reparti, (allegato 12 Porto di Trieste: area portuale, bordo e sottobordo e/o banchina magazzini e gallerie di temporanea custodia doganale; Cooperativa Triestina lavori di facchinaggio: area portuale, settori operativi: magazzini, capannoni di calata, bordo nave, sottobordo e/o banchina, tettoie, magazzini di temporanea custodia doganale) con il personale ad essi addetto indicato in base alle qualifiche e con la specificazione che tutte le qualifiche incluse nella scheda devono avere rapporto continuativo e che restano esclusi dai riconoscimenti gli addetti alle aree amministrative ed ai servizi di supporto logistico. Dall’allegato 13, contenente una nota in data 17 gennaio 2000 del Ministero del Lavoro indirizzata all’INAIL, l’Amministrazione sollecita l’Ente a considerare che nello stabilimento FINCANTIERI DI Castellammare di Stabia “il riconoscimento dell’esposizione all’amianto non può essere limitato ai soli addetti alle operazioni dirette (saldatori, ossigenasti, carpentieri navali, calafati) ma deve estendersi anche a talune figure collaterali che comunque entravano nel processo di saldatura quale addetti al controllo di qualità, supervisori preventivisti CDP, addetti alla pulizia ed allo smaltimento delle scorie di lavorazione. A bordo, oltre alle categorie appena delineate, vanno considerate esposte alcune figure che frequentavano con sufficiente continuità gli ambienti ove avveniva la saldatura “one side”, pur senza parteciparvi.”

A fronte della produzione documentale offerta dai ricorrenti ed a fronte della lettera della norma non è dato comprendere la ragione per cui l’Amministrazione nel regolamento attuativo ha inteso introdurre la limitazione collegata ai soli reparti di esposizione diretta all’amianto, quando in altre occasioni la stessa ha invitato

l'INAIL a non considerare i soli reparti all'interno di singole realtà produttive, ma a considerare la "continuità della frequenza in ambienti ove potevano avere contatti con amianto o inalarne le fibre."

In particolare l'attuazione della norma appare legare il beneficio di cui all'art. 13, comma 8 della L. 27 marzo 1992, n. 257 ai seguenti requisiti:

- a) periodi di attività svolta con esposizione all'amianto fino all'avvio dell'azione di bonifica e non oltre il 2 ottobre 2003;
- b) che l'azienda sia ricompresa negli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale;
- c) che il lavoratore abbia già ottenuto la certificazione dell'INAIL avendone presentato la relativa domanda entro il 15 giugno 2005;
- d) che il lavoratore non sia titolare di trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge.

A parte che già nella norma del 2007 vi sono sufficienti limitazioni all'esercizio del diritto da parte dei lavoratori esposti all'amianto, del che di per sé si giustifica la proposizione del ricorso da parte delle Associazioni di categoria contro il regolamento attuativo, ma l'inopinata limitazione ai reparti dove il lavoratore risultava esposto direttamente all'amianto cozza pure con il restante quadro normativo visto sopra, laddove si richiede che l'esposizione sia avvenuta per un periodo non inferiore a dieci anni e per una concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno. (articolo 47 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269)

Si evidenzia pertanto che laddove un lavoratore sia risultato esposto per un periodo non inferiore a dieci anni e per una concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro, magari ciò risultando da certificazione medica, ma il "reparto" non sia tra quelli ricompresi in un'azienda pure oggetto di atto di indirizzo, non potrebbe ottenere il beneficio, il che in sostanza produce una violazione della norma primaria da parte della norma secondaria nella parte in cui inserisce tra gli elementi per il rilascio della certificazione INAIL ai fini dell'attribuzione del beneficio di cui all'art. 13, comma 8 della L. n. 257 del 1992 un elemento che non è previsto dalla legge primaria.

Per principio giurisprudenziale costante il canone ermeneutico di interpretazione di una fonte secondaria, quale è il regolamento in questione, è costituito dalle norme sovraordinate che disciplinano la fattispecie e nelle norme primarie che disciplinano la attribuzione del beneficio in parola ai soggetti esposti all'amianto

non vi è la limitazione ai reparti di singoli stabilimenti compresi negli atti di indirizzo, ma vi è il riferimento agli atti di indirizzo sic et simpliciter.

Per la stessa ragione non appare comprensibile la limitazione a soli 15 stabilimenti pur compresi negli atti di indirizzo, enucleati dall'INAIL ai fini della corresponsione del beneficio. A tal riguardo occorre infatti osservare che dalla produzione documentale offerta dai ricorrenti anche altri stabilimenti presentano la caratteristica di “essere interessati da atti di indirizzo ministeriali” oltre i quindici individuati in via amministrativa dall'INAIL, in esecuzione della Legge n. 247 del 2007 e del regolamento del 12 marzo 2008. Nell'atto di indirizzo di cui all'Allegato 11 del ricorso vi sono comprese ben 38 centrali termoelettriche dell'ENEL, tra cui quella di Larderello, quella di Monfalcone e di Porto Marghera, tanto per citarne alcune del cui mancato inserimento si lamentano i ricorrenti e per le quali non si comprende l'esclusione dall'elenco.

Che se poi il motivo di esclusione fosse offerto dalla circostanza che l'esposizione non si è “protratta fino al 31 dicembre 1992”, pure tale limitazione, come posta sia nel regolamento sia nell'atto INAIL, è illegittima. Infatti come evidenziato dai ricorrenti con la norma di cui all'art. 1 comma 20 della L. n. 247 del 2007 il legislatore ha voluto estendere il beneficio ai lavoratori esposti all'amianto entro e non oltre il 2 ottobre 2003, purchè ne avessero presentato la domanda di rilascio della certificazione entro il 15 giugno 2005, ma non ha certo introdotto la ulteriore limitazione che l'esposizione all'amianto dovesse essersi “protratta fino al 1992”, tagliando fuori in codesta maniera gli stabilimenti, pur compresi in atti di indirizzo del Ministero, nei quali l'esposizione si era avuta sì per dieci anni, ma si era fermata ad una data antecedente al 1992 o si era fermata di poco a ridosso della data del 31 dicembre 1992 introdotta anch'essa dall'INAIL nella nota impugnata, in una spirale continua di limitazione, come icasticamente rilevano gli interessati in ricorso.

Anche tale termine nella norma primaria che ha stabilito l'attribuzione del beneficio ai lavoratori esposti all'amianto – la L. n. 257 del 27 marzo 1992 – non esiste e la disposizione dalla sua entrata in vigore è stata interpretata, nel senso che il 1992 è l'anno terminale di esposizione all'amianto, considerandosi tale anno quello a partire dal quale nessuno stabilimento, nessun soggetto imprenditoriale pubblico o privato, poteva adoperare l'amianto, dovendosi avviare, qualora non fosse già avvenuto le procedure di bonifica, salvo la proroga data dal D.L. n. 269 del 30 settembre 2003 fino al 1° ottobre 2003, essendosi le operazioni di bonifica protratte più a lungo. Come si evince dagli atti di indirizzo prodotti dagli interessati per le centrali termoelettriche dell'ENEL, il Ministero del Lavoro ha previsto che i periodi di esposizione arrivassero “fino a tutto il 1989 o data di chiusura della

centrale se antecedente”, sicchè ora appare incomprensibile che l’Amministrazione e dietro di lei l’INAIL sconfessi tale suo operato ufficiale.

D’altra parte l’Amministrazione si contraddice pure tra la parte dispositiva e le premesse del Regolamento, laddove in queste ultime risulta che la stessa relazione tecnica servita di base per la legge n. 247 del 2007 “individua i beneficiari nei lavoratori ai quali sia stata già riconosciuta l’esposizione all’amianto per i periodi di esposizione fino al 1992” e non “protratti fino al 1992” che è un concetto ben diverso e comporta una grave limitazione del diritto dei ricorrenti, non esistente nella norma primaria.

Va conclusivamente osservato pure che, la circostanza per cui l’Amministrazione ricava il suo potere disciplinatore della fattispecie dalla stessa norma primaria che glielo attribuisce – comma 22 dell’art. 1 della L. n. 247 del 2007 – comporta che, in base al principio di gerarchia delle fonti, l’atto di normazione secondaria debba attenersi ai principi di quella sovraordinata e nel caso in specie il potere era circoscritto alle sole “modalità di attuazione” e non comprendeva materie ad esempio delegificate, nell’ambito delle quali il Governo appare titolare di un vero e proprio potere normativo, come secondo una risalente, ma condivisibile dottrina viene in quei casi definito.

6. Appare superfluo l’esame della terza doglianza proposta dal momento che i suoi profili finiscono per coincidere con quella appena valutata ed accolta.

Con essa gli interessati sostengono che gli atti amministrativi impugnati sarebbero nulli per l’impossibilità o l’illiceità del contenuto delle determinazioni con le quali si vorrebbe limitare a poche persone la portata generale della legge e chiedono pertanto l’annullamento dell’art. 1, lett. b del D.M. 12 marzo 2008 per la parte in cui dispone il beneficio “limitatamente ai reparti od aree produttive per i quali i medesimi atti riconoscano l’esposizione protratta fino al 1992” ed è anche nullo in sé l’atto di “rilevazione dei siti produttivi interessati dall’applicazione della Legge n. 247/2007” non contemplato in alcuna norma e non previsto dal Decreto Ministeriale. Attraverso un elenco, che l’INAIL definisce rilevazione e del quale non si comprendono i criteri con i quali è stato stilato, l’Istituto ha in sostanza proceduto ad annullare la norma.

7. Con la quarta doglianza gli interessati lamentano che l’INAIL sarebbe forse l’organismo meno adatto a dettare disposizioni in materia di esposizione all’amianto, dal momento che le domande di rilascio della certificazione di esposizione inoltrate nel 2005 non sono state evase ed in alcuni casi sono state rigettate con atteggiamento pervicace che soltanto le numerose pronunce giurisdizionali anche recenti e riguardanti, ad esempio, la Centrale Termoelettrica di Larderello hanno potuto sconfessare. Sotto questo profilo i provvedimenti

impugnati contrastano con l'art. 21 septies della L. n. 241 del 1990 per violazione di giudicato.

Sotto quest'ultimo profilo è da rilevare che le sentenze prodotte da parte ricorrente a sostegno della dedotta violazione della norma procedimentale (Corte di Appello di Trieste, n. 147/2007, Corte di Appello di Firenze, n. 649/2007, n. 1435/2007, 1241/2007, 864/2007, 1069/2008) in margine che non ne risulta il passaggio in giudicato, non tornano utili a sostenere la illegittimità sotto il profilo della violazione di giudicato per la dedotta illegittima limitazione nella data di esposizione che, secondo il contestato Regolamento art. 1, comma 1 punto b) e in base alla istruzione dell'INAIL deve essersi "protratta fino al 31 dicembre 1992", atteso che in nessuno dei casi decisi con le sentenze citate l'esposizione si è fermata prima o poco prima del 1992 o comunque alla data di chiusura dello stabilimento o della centrale come è previsto per tutte le centrali termoelettriche, tra cui Larderello, individuate nell'atto di indirizzo di cui all'Allegato 11 del ricorso.

8. Può essere assorbita, in quanto parzialmente coincidente con le prime due contestate sopra, la censura con la quale gli interessati pongono in rilievo manchevolezze procedurali per l'adozione dei due atti, in quanto sarebbero stati adottati senza il contraddittorio con le associazioni dei lavoratori esposti, laddove la corretta procedura avrebbe consentito di porre in evidenza che un altro presupposto dell'elenco dell'INAIL gravato è deficitario.

Infatti soltanto con la legge n. 257 del 2006, di recepimento della Direttiva europea 18/2003 il limite delle 100 fibre/litro è divenuto tale, mentre i limiti ancora in vigore prima del 2006 portavano i lavoratori ad essere esposti fino ad 800 fibre/litro, laddove il limite di esposizione ai fini del riconoscimento del beneficio è appunto di 100 fibre/litro e per i lavoratori oggetto di atto di indirizzo non sussiste neppure detto limite.

La doglianza con la quale gli interessati ribadiscono che per l'accoglimento del ricorso in via integrale può farsi riferimento al complesso normativo sancito dal Diritto comunitario e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e per le Libertà Fondamentali rispetto al quale le norme interne sono da considerarsi recessive può essere accolta, laddove si osservi che essa costituisce un ulteriore sviluppo ed approfondimento della rilevata violazione del principio di gerarchia delle fonti, che ancorchè espresso nel nostro ordinamento dall'art. 1 delle Disposizioni sulla Legge in Generale del 1942, è costantemente ritenuto come integrato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali, nonché dal diritto comunitario, destinato a non potere essere intaccato da disposizioni di rango secondario come sono i regolamenti interni e destinato altresì a primeggiare sull'ordinamento interno, in virtù della clausola insertiva di cui all'art. 11 Cost.

9. Infine i ricorrenti sollevano questione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 1, commi 20, 21 e 22 della L. n. 247 del 2007 in quanto interpretata in maniera difforme alla sua ratio e nella misura in cui detta interpretazione difforme porti a giustificare l'operato dell'Amministrazione, in aperta violazione dei precetti costituzionali recati dagli articoli 1, 2, 3, 4, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, e 41 comma 2 Cost.

Vi sarebbe una irrazionale discriminazione tra lavoratori egualmente esposti, in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost., perché disciplinerebbero in modo diverso, fattispecie uguali, negando a lavoratori egualmente esposti ad amianto, quali quelli della Centrale ENEL di Larderello, a tutte le altre centrali ENEL ed al Porto di Trieste, il diritto ai benefici contributivi.

Ma vi sarebbe pure il contrasto con le norme CEDU nei modi e nei termini sanciti dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 2007.

La questione ancorché rilevante è manifestamente infondata.

I commi 20 e 21 dell'art. 1 della L. 24 dicembre 2007, n. 247, che sono poi quelli contenenti le disposizioni della cui interpretazione si discute, perché il comma 22 demanda alla potestà regolamentare dell'Amministrazione l'attuazione della legge, non offrono il destro per l'interpretazione restrittiva, che ne ha dato il Ministero, arrivando a circoscrivere i destinatari della norma in maniera più limitata della norma stessa. Tale interpretazione nasce e vive all'interno dell'Amministrazione, senza alcun aggancio se non occasionale con la norma sovraordinata.

Come visto sopra i due commi in parola stabiliscono che il beneficio di cui all'art. 13, comma 8 della L. n. 257 del 1992 vada attribuito secondo i seguenti criteri:

- a) periodi di attività svolta con esposizione all'amianto fino all'avvio dell'azione di bonifica e non oltre il 2 ottobre 2003;
- b) che l'azienda sia ricompresa negli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale;
- c) che il lavoratore abbia già ottenuto la certificazione dell'INAIL avendone presentato la relativa domanda entro il 15 giugno 2005;
- d) che il lavoratore non sia titolare di trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge.

Per la sua specificità la norma la cui interpretazione è tacciata di illegittimità costituzionale fa sì che essa sia da ritenersi di tipo provvedimentale ed in quanto

tale difficilmente sradicabile dall'ordinamento giuridico, a meno di non rilevarne la manifesta irragionevolezza, oltre tutto neppure dedotta dai ricorrenti.

Inoltre essa si presenta di tipo meramente ricognitivo della situazione relativa all'applicazione del beneficio in parola, dal momento che i criteri che da essa si ricavano sono in realtà contenuti nelle precedenti disposizioni, secondo il quadro normativo visto sopra, sicchè, in realtà, i due commi in analisi, rappresentano una sorta di "stato dell'arte" sulla attuazione della pregressa legislazione al momento della entrata in vigore della stessa legge n. 247 del 2007.

La questione va, quindi, rigettata.

10. Va invece accolta la doglianza con la quale i ricorrenti lamentano infine che la Regione Friuli Venezia Giulia, la cui Associazione Esposti Amianto è appunto ricorrente unitamente agli altri soggetti in epigrafe indicati, è tra le regioni più colpite di Italia per numero di vittime da amianto, come dimostra la documentazione dell'Autorità Portuale di Trieste e dell'Azienda Servizi Sanitari n. 1 Triestina, mentre risulta assente nel provvedimento INAIL, come è completamente assente il Lazio, la Regione Piemonte per gli stabilimenti eternit e le cave di Balangero e Casale Monferrato.

Ma in particolare per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia il decreto ministeriale e l'atto dell'INAIL impugnati sono in conflitto anche con lo statuto regionale e con la L.R. n. 22 del 2001 che all'art. 3 reca il registro degli esposti, con i relativi siti inquinati e che in quanto tali dovrebbero essere contemplati nel provvedimento ministeriale ed in quello dell'INAIL.

In particolare la norma ora citata stabilisce che: "1. La Regione istituisce un Registro regionale degli esposti e un Registro regionale dei mesoteliomi e delle altre neoplasie correlabili all'esposizione all'amianto.

5. Si intendono per esposti tutte le persone che a diverso titolo, in maniera diretta o indiretta, siano state o risultino tuttora esposte all'amianto, con particolare riguardo a un'accurata anamnesi lavorativa della persona come principalmente ricavabile dal libretto di lavoro e in applicazione dei criteri forniti dalla letteratura scientifica con i migliori livelli di evidenza."

Ora il livello regionale di tutela dei predetti lavoratori appare intaccato dal Regolamento statale e delle istruzioni dell'INAIL nelle parti poste sopra in evidenza, dal momento che i lavoratori esposti all'amianto negli stabilimenti del Friuli Venezia Giulia pur facenti parte di atti di indirizzo, per l'interpretazione restrittiva delle norme di cui all'art. 1 commi 20 e 21 della Legge statale offerta dall'Amministrazione è come se perdessero o si vedessero circoscritto

inopinatamente il livello nazionale di tutela e tutto ciò per mezzo di una norma secondaria di attuazione della legge statale.

Ancora una volta in base al principio di gerarchia delle fonti il potere regolamentare deve trovare un espresso fondamento legislativo, in assenza del quale deve ritenersi preclusa la possibilità, per la fonte secondaria, di intervenire per colmare, in materia disciplinate dalla legge, eventuali lacune lasciate dalla legislazione regionale o statale (Consiglio di Stato, sezione VI, 3 ottobre 2007, n. 5095) oppure incidere proprio sulla legislazione regionale che disciplina la fattispecie. Anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, la legislazione regionale ed anche quella delle regioni a statuto speciale come è il Friuli Venezia Giulia fa sempre parte delle cd. fonti primarie, seppure del tipo sub primario, mentre i regolamenti appartengono al tipo di fonti secondarie, che quindi devono essere resi compatibili con le prime.

Può discutersi che la norma regionale in questione e sopra riportata possa a sua volta essere divenuta incompatibile con la legislazione statale di cui alla L. n. 247 del 2007, perché è precedente a quest'ultima, ma anche in quel caso di certo non spetta alla potestà regolamentare dell'amministrazione statale di adeguarla alla fonte sovraordinata (C. Stato, n. 5095/2007 cit.) quanto piuttosto alla potestà normativa regionale.

11. Il ricorso va pertanto accolto e per l'effetto va annullato nel D.M. del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e del Ministero dell'Economia e Finanze in data 12 marzo 2008 ed in particolare nell'art. 1, lett. b) l'espressione " nei reparti indicati nei predetti atti di indirizzo, limitatamente ai reparti od aree produttive per i quali i medesimi atti riconoscano l'esposizione protratta fino al 1992;" e nell'atto di cui alla nota INAIL – Direzione Centrale prestazioni – Ufficio III n. 60002 del 19 maggio 2008 ed in particolare al quarto capoverso l'espressione "nei reparti per i quali i predetti atti di indirizzo riconoscano l'esposizione protratta fino a tutto il 1992", il quinto capoverso e l'elenco di cui all'allegato 3 nella parte in cui non prevede l'applicazione dei benefici di cui all'art. 13, comma 8 della L. n. 257 del 1992 nei confronti di lavoratori i cui stabilimenti siano ricompresi in altrettanti atti di indirizzo che recano date di esposizione entro il 1992.

12. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo, in relazione agli Enti autori degli atti gravati, possono essere compensate nei confronti della Presidenza e della Regione Friuli Venezia Giulia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Terza bis definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto

annulla il D.M. del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e del Ministero dell'Economia e Finanze in data 12 marzo 2008 e l'atto di cui alla nota INAIL – Direzione Centrale prestazioni – Ufficio III n. 60002 del 19 maggio 2008 nelle parti e secondo le modalità in motivazione indicate.

Condanna il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ed il Ministero dell'Economia e Finanze, nonché l'INAIL in persona dei rispettivi legali rappresentanti al pagamento di Euro 1.000,00 pro capite per ogni ricorrente per complessivi Euro 11.000,00 per spese di giudizio ed onorari e le compensa per i restanti soggetti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Massimo Luciano Calveri, Consigliere

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/06/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO