



**Ezio Bonanni**

Avvocato *iuslaborista*,  
Professore a contratto in *Diritto del Lavoro*  
presso la *Libera Università Telematica*  
"Arti e Scienze Moderne"  
Uno dei pionieri nelle cause degli esposti e delle  
vittime dell'amianto, da sempre impegnato nella  
difesa dei lavoratori.

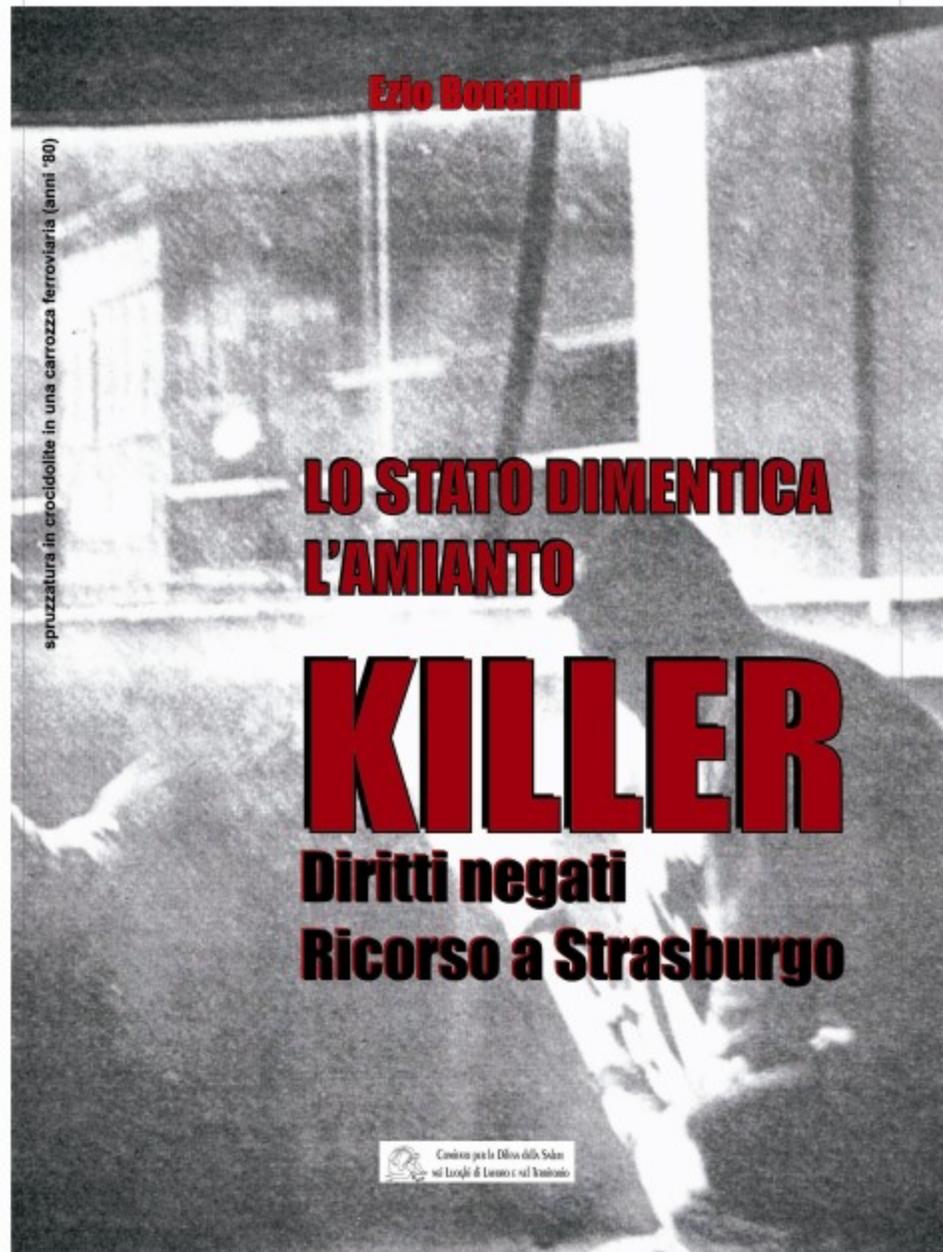
[www.eziobonanni.it](http://www.eziobonanni.it) - [avvbonanni@libero.it](mailto:avvbonanni@libero.it)

Questo libro narra la storia dell'amianto, il pericoloso killer responsabile della morte di migliaia di operai, dei loro familiari e di intere famiglie che ancora aspettano giustizia. In questo scritto sono raccolti gli atti, le testimonianze e le argomentazioni giuridiche contro lo Stato Italiano e l'Inail presentate alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dalle associazioni che da anni si battono in fabbrica e nel territorio per la difesa della salute e della vita umana. L'amianto è anche un'emergenza sociale e la lotta per ottenere giustizia per tutte le sue vittime, per metterlo definitivamente al bando, è una battaglia di civiltà che riguarda tutti gli abitanti del pianeta.

€ 13.00

## LO STATO DIMENTICA L'AMIANTO KILLER Diritti negati - Ricorso a Strasburgo

Ezio Bonanni



**Ezio Bonanni**

spruzzatura in crocidolite in una carrozza ferroviaria (anni '80)

## LO STATO DIMENTICA L'AMIANTO

# KILLER

## Diritti negati Ricorso a Strasburgo



Comitato per la Difesa della Salute  
via Luigi di Savoia 1  
00187 Roma

Ezio Bonanni

# **LO STATO DIMENTICA L'AMIANTO KILLER**

*Diritti negati - Ricorso a Strasburgo*

**Prefazione**

*Felice Casson*

**Introduzione**

*Franco Turigliatto*

*Editore*



COMITATO PER LA DIFESA DELLA SALUTE  
NEI LUOGHI di LAVORO E NEL TERRITORIO

## NOTA DELL'EDITORE

La decisione di editare questo libro che raccoglie la storia dell'amianto - detto anche asbesto, il più economico e “ *miglior termodispersore al mondo*” con le sue conseguenze mortali sui lavoratori e sulla popolazione - è frutto di anni di battaglie collettive di uomini e donne che spesso sono rimasti senza volto e senza nome.

Questo scritto raccoglie gli atti e le argomentazioni giuridiche contro lo stato italiano e l'Inail (direzione centrale) presentate a Strasburgo alla Corte dei Diritti dell'Uomo dalle associazioni che da anni si battono per la difesa della salute e della vita umana, per ottenere giustizia per tutte le vittime dell'amianto.

**La decisione di ricorrere a Strasburgo viene dalla convinzione che il governo italiano, con il decreto del 12-3-2008 del Ministro del Lavoro, e successivamente l'Inail con l'atto del 19-5-2008, hanno discriminato e leso gli interessi e i diritti di centinaia di migliaia di lavoratori italiani esposti all'amianto.**

Lunghe cause che durano anni e che spesso si concludono per la sopraggiunta morte dei lavoratori già minati nel fisico. Processi penali lunghissimi che, anche in casi di condanna dei datori di lavoro per omicidio colposo, fanno scattare prescrizione e conseguente impunità per i responsabili della morte di centinaia di migliaia di lavoratori, colpevoli che tutto sapevano sulla pericolosità del minerale killer ma che, in nome della ricerca del massimo profitto, nulla hanno fatto per evitare queste morti annunciate.

In questi anni migliaia di operai, lavoratori italiani, i loro famigliari e intere famiglie sono state sterminate dal pericoloso e silenzioso killer e molti aspettano ancora invano giustizia.

Per rendere consapevole anche l'opinione pubblica delle battaglie che stiamo combattendo su tutti i fronti, per tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo, per il diritto alla vita, perché crediamo che ogni persona abbia diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, abbiamo editato il libro per far conoscere le ragioni per cui le associazioni hanno fatto ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nell'interesse non solo dei loro associati ma di tutti i lavoratori esposti all'amianto.

*Michele Michelino, Presidente del Comitato per la Difesa della Salute nei Luoghi di Lavoro e nel Territorio*

Via Magenta 88, 20099 Sesto San Giovanni (Mi), tel. fax 02/26224099  
e-mail: cip.mi@tiscalinet.it

Chi volesse approfondire il tema trattato può rivolgersi direttamente agli studi dell'Avv. Ezio Bonanni in:

Roma - Via Crescenzo, 2 - 00193 • tel./fax 06/68309534 - 06/68890174  
Latina - Via Svetonio, 16 - 04100 Latina • tel/fax 0773/663593 - 0773/470660  
sito web [www.eziobonanni.it](http://www.eziobonanni.it) • e-mail [avvbonanni@libero.it](mailto:avvbonanni@libero.it)

*a Roberto Persich  
a Carmela Mazzucca ed Armando Mingrino,  
a tutte le altre vittime dell'amianto,  
perché la loro memoria non cada nell'oblio,  
perché abbiano giustizia anche in questa terra.*

*Giustizia e libertà, dignità e legalità,  
esigono una presa di coscienza della tragedia  
delle vittime dell'amianto.*

*Per un mondo migliore, veramente giusto ed equo.*

*Affinchè le Istituzioni  
levino finalmente la loro voce  
nel lungo sonno che suona  
come una grave ed inammissibile violazione  
della dignità della persona umana  
e dei suoi fondamentali diritti.*

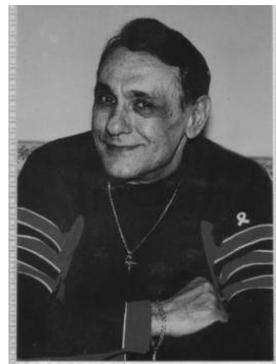
**Ezio Bonanni**



## Un'altra vittima a Broni per colpa dell'amianto killer



La Signora Carmela Mazzuca di anni 73, deceduta il 18 del corrente mese (luglio 2008) a causa di un mesotelioma pleurico, diagnosticatole il 27 Ottobre del 2007, muore e lascia l'affetto dei figli dopo un lungo calvario fatto di sofferenze. Ha contratto questa patologia perché nella sua qualità



di moglie ha lavato le tute ed abiti del marito Mingrino

Armando, che prestava servizio presso la cementifera Broni, deceduto il 23 Settembre 1999, all'età di 62 anni, anch'egli per mesotelioma pleurico.

### **I figli ricordano e raccontano la via Crucis dei loro genitori:**

Una storia come tante altre, una storia che inizia negli anni della ripresa economica, dopo una dura guerra, vissuta da due giovani coniugi, alla ricerca di un lavoro e di una vita più decorosa di quella vissuta di stenti, fatiche e sacrifici.

Emigrano dalla regione Calabria, provincia di Cosenza, al nord, con una bimba di 18 mesi Marcella.... Carmela, nostra madre, ha 23 anni, nostro padre Armando 21. Per i primi due anni, papà Armando lavora la campagna tra le viti dell'oltrepò pavese, Montù Bercelli, Montescano, Montù Beccaria ...Vita faticosa quella dei vigneti, ma sana; qui concepirono la seconda figlia Donatella, che è nata nel 1961. Tra il '60 ed il '61, papà Armando viene assunto dalla cementifera; finalmente uno stipendio fisso, finalmente una certezza di lavoro, finalmente una posizione sociale, seppur di semplice operaio, finalmente era riuscito ad entrare nel mondo dell'industria del nord... non sapeva che insieme all'assunzione aveva firmato il suo contratto di morte, non immaginando minimamente o lontanamente che la stessa sorte toccherà alla moglie e cioè a mamma Carmela.

Mamma Carmela, giovane ed esile figura mediterranea, si era legata nella vita e nella stessa morte ad Armando.

Papà è stato messo al reparto insacchi, dove per 10 anni caricò sacchi del peso di 50' kg per volta, sulle spalle, per caricare i camion, che entravano nella

cementifera bronese e per gli altri 20 chiuso in un carro-ponte, sempre allo stesso reparto insacchi... faceva i turni dalle 12 alle 20 e dalle 5 alle 13 alternati settimanalmente... tornava a casa stanco e pieno di cemento nei capelli, sulla pelle, nei polmoni, negli abiti. Papà non sapeva che quello che stava respirando gli avrebbe provocato giorno dopo giorno l'incontro con una delle più terribili malattie, doveva portare a casa lo stipendio che si aggirava intorno alle 30.000 £ per sfamare e vestire quelli che si aggiunsero a Marcella e Donatella, io, Silvio nel 1964 e Marco nel 1967.

Tornava a casa stanco papà ma non perdeva un solo giorno di lavoro, neanche quando per digerire il cemento che mangiava e l'amianto che respirava, beveva il vino che gli autisti gli portavano; sì, perché il cemento è duro da digerire oltre che da respirare, e lo respirava anche mamma Carmela quando lavava i panni di papà. Mamma e papà non sapevano di aver firmato la loro condanna di morte. Sul contratto di papà non c'era scritto che a 63 anni sarebbe morto con il tumore dell'amianto il MESOTELIOMA e che a 73 sarebbe morta la mamma... ma qualcuno lo sapeva e ha taciuto... ha taciuto per il solito discorso degli sporchi interessi del vile denaro... per arricchire con il sangue anzi con il respiro dei bronesi, i soliti BUOI... SI ' PERCHE AI BRONESI E' STATO DATO UN POSTO DI LAVORO CON L'INGANNO, E CON L'INGANNO GLI E' STATO TOLTO IL RESPIRO CHE HA UCCISO I NOSTRI GENITORI E STA UCCIDENDO ANCORA E NON SOLO CHI VI HA LAVORATO E LAVATO I PANNI, MA ANCHE I LORO FIGLI.

Ma questi BUOI che hanno ingrassato i loro *caveau* in banca hanno mai visto il loro padre non riuscire più a camminare perchè la gamba destra non rispondeva più al comando neuro-muscolare? o soffrire tali dolori da dover prendere la morfina, per poi morire soffocato sotto gli occhi della figlia?

Togliere quel ultimo respiro che i soliti sig. buoi gli hanno rubato estorto con eccelsa meschinità.

63 anni. Morto di una morte annunciata, ma tenuta segreta con una assoluta mancanza di rispetto e considerazione per la vita altrui. Nostro papa è morto nel '99, nostra mamma è morta venerdì 18 luglio (2008) con lo stesso tumore: MESOTELIOMA POLMONARE.

Mamma Carmela non voleva morire, fino alla fine ha continuato a ripetere: "*non voglio andare... non voglio*" e ha elencato ad uno ad uno con straziante fatica, i nostri nomi e i nomi dei nipoti, i nostri figli.

La cementifera di Broni si è presa il suo respiro, l'ossigeno dei suoi polmoni, la sua vita. Da settembre del 2007 a luglio del 2008, in modo progressivo, nostra mamma non è riuscita più a camminare con le sue gambe, neanche per

andare in bagno, non è riuscita più a ingurgitare neanche un omogeneizzato, non è riuscita a bere neanche con il contagocce (è così che le abbiamo dato le ultime gocce di acqua), non è riuscita più a parlare, a muoversi dal letto e nel letto, aveva bisogno di due persone. NEGLI ULTIMI MESI NON ABBIAMO PIÙ POTUTO LASCIARLA DA SOLA. Giorno e notte, a turno le siamo stati tutti accanto, mia sorella Marcella ha abbandonato il lavoro per starle accanto, i medici sono venuti tutti i giorni a visitarla ....MA I SOLITI BUOI NON SI SONO VISTI NE' SENTITI.

LORO PASCOLANO IN QUELLO CHE, SE NON IN QUESTA VITA MA IN UN'ALTRA, SI TRASFORMERA IN UN LIQUAME TORBIDO E PUTRIDO, I NOSTRI GENITORI HANNO MANGIATO PANE E CEMENTO E RESPIRATO AMIANTO MA NELLA LORO NUOVA VITA NON PASCOLANO, CAMMINANO INSIEME IN UNA VALLE DI LUCE...

Sì, è così che ci piace pensare e ricordarli.

Ci sostiene la FEDE CRISTIANA che loro ci hanno insegnato: noi crediamo.

La stessa Fede ci spinge a dire che se a Broni chi sa non denuncia, chi sa tace e permette ancora queste morti, vuol dire che non c'è giustizia terrena e a noi orfani di padre e di madre resta solo la giustizia DIVINA.

VERGOGNATEVI VOI CHE SAPETE,  
VERGOGNATEVI VOI CHE TACETE,  
CHE LE ISTITUZIONI SI MUOVANO ALTRIMENTI VERGOGNATEVI  
ANCHE VOI, POTRESTE SENTIRVI CAUSA DELLA MORTE DI UN  
VOSTRO CARO... NON VORREMMO ESSERE NEI VOSTRI PANNI.

MAMMA, PAPA' GRAZIE PER QUELLO CHE CI AVETE LASCIATO IN  
EREDITA' : LA SPERANZA, LA DETERMINAZIONE E L'ONESTÀ  
DELL'EMIGRANTE.

*L'essenza e l'inizio della vita è composta da due sole parole: MAMMA! E PAPA'!  
Avete dato tanto nella vostra vita terrena.*

*Resterete per sempre, come due bei fiori, nei nostri cuori.*

*Due angeli si sono ritrovati nella casa di nostro SIGNORE.*

*Silvio e Donatella Mingrino*



## INDICE

Prefazione ( <i>a cura di Felice Casson</i> ) .....	XV
Introduzione ( <i>a cura di Franco Turigliatto</i> ).....	XVII
Premessa ( <i>a cura di Ezio Bonanni</i> ).....	XXI

### **LE PARTI RICORRENTI**

1. Amianto, un problema grave ( <i>a cura di Valter Violanti</i> ) .....	25
2. Diritti negati e diseguglianze per gli esposti all'amianto ( <i>a cura di Fulvio Aurora</i> ) .....	27
3. Ricorso alla Corte Europea di Strasburgo ( <i>a cura di Aurelio Pischianz</i> ).....	36
4. Prima di tutto la salute: la morte sul lavoro e di lavoro non è mai una fatalità ( <i>a cura di Michele Michelino e Daniela Trollio</i> ).....	37
5. Giustizia per le vittime dell'amianto ( <i>a cura di Silvio Mingrino</i> ) .....	44
6. L'amianto e le istituzioni ( <i>a cura di Pietro Galassi</i> ).....	45
7. Giustizia e libertà, dignità e legalità, per i lavoratori del Sud ( <i>a cura di Luigi Pacchiano</i> )..	46
8. Diritti e giustizia per i lavoratori toscani esposti all'amianto ( <i>a cura di Alessandro Rossi</i> )..	48
9. Genesi storica e distribuzione geografica del problema amianto nel campo Geotermico di Larderello ( <i>a cura di Maurizio Cardellini</i> ).....	49
10. La Cooperativa Vapordotti: una storia, un progetto per una canzone particolare ( <i>a cura di Marco Chiavistrelli</i> ) .....	54
<b>La Cooperativa Vapordotti</b> canzone di M.Chiavistrelli .....	56

## PARTE PRIMA - ESPOSIZIONE DEI FATTI

### Capitolo I

<b>Definizione dell'amianto e premesse storiche</b> .....	59
1.1 Definizione dell'amianto .....	59
1.2 Le fibre di amianto e la loro interazione con l'organismo umano .....	61
1.3 L'amianto tra mito e leggenda.....	62

### Capitolo II

<b>L'amianto nel XX Secolo</b> .....	63
2.1 L'uso industriale dell'amianto.....	63
2.2 Aerodispersione delle fibre e polveri di amianto .....	65
2.3 Esposizione negli ambienti lavorativi.....	66

### Capitolo III

<b>L'amianto e le sue patologie</b> .....	69
3.1 L'amianto e la fabbrica .....	69
3.2 Inalazione delle fibre di amianto ed effetti sulla salute umana .....	71
3.3 I meccanismi della cancerogenesi .....	72
3.4 Emersione delle patologie asbesto correlate .....	73
3.5 Pleuropatie benigne .....	76
3.6 L'asbestosi polmonare .....	76
3.7 Carcinoma polmonare .....	77
3.8 Il mesotelioma .....	78
3.9 Altre patologie asbesto correlate .....	79
3.10 Quale futuro? .....	80

### Capitolo IV

<b>Le norme in tema di amianto</b> .....	81
4.1 La legislazione italiana del periodo monarchico .....	81
4.2 La Costituzione e il lavoro .....	92
4.3 Immobilismo del legislatore dalla fine della seconda guerra mondiale alla Sentenza di condanna della Corte di Giustizia Europea 1990 .....	93
4.4 La legislazione internazionale .....	96
4.4.1 <i>La Convenzione per i Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamenti     e i successi protocolli</i> .....	96
4.4.2 <i>Diritto comunitario e Carta Sociale Europea</i> .....	97
4.5 Inadempimento della ratifica della Convenzione n. 162 della Organizzazione Internazionale del Lavoro avente ad oggetto " <i>la sicurezza dell'amianto</i> " .....	100
4.6 Evoluzione del Diritto comunitario in tema di tutela dall'esposizione all'amianto .....	101
4.7 Normativa Italiana di recepimento della Direttiva Comunitaria e il riconoscimento dei benefici contributivi per esposizione all'amianto .....	107
4.8 Ulteriori interventi normativi .....	117
4.9 Finalità della norma di cui all'art. 13 comma VIII legge 257/92 e successive integrazioni e modificazioni .....	121
4.10 La <i>ratio</i> della norma di cui all'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 247/2007 .....	124
4.11 Decreto del Ministro del Lavoro del 12 marzo 2008 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n° 110 del 12/5/2008 e Atto Amministrativo Inail, Direzione Centrale Prestazioni, n° 600002, del 19/5/2008. ....	126

## Capitolo V

<b>Gli atti impugnati</b> .....	129
5.1 Conseguenze degli atti impugnati .....	129
5.2 Situazione lavorativa degli odierni ricorrenti.....	132
5.2.1 <i>Quella del Friuli Venezia Giulia e di Trieste in particolare</i> .....	133
5.2.2 <i>Quella del Campo Geotermico di Larderello</i> .....	134
5.2.3 <i>Quella della Regione Lazio e della Provincia di Latina</i> .....	138
5.2.4 <i>Quella di Sesto San Giovanni</i> .....	139
5.3 Inadempimento degli enti pubblici previdenziali.....	140
5.4 Eccessiva durata del procedimento di riconoscimento dei benefici contributivi anche per i lavoratori oggetto di atto di indirizzo .....	142
5.5 Ulteriori conseguenze portate dall'inadempimento degli Enti previdenziali dalla non ragionevole durata dei procedimenti .....	144

## PARTE SECONDA – MOTIVI DEL RICORSO

### Capitolo VI - Primo Motivo

<i>Violazione dell'art. 1 del protocollo addizionale n° 1 CEDU, in riferimento alla privazione (a seguito dello jus supervenies) di diritto a prestazioni previdenziali e violazione del principio di legalità e certezza del diritto</i> .....	149
6.1 Le norme di cui all'art. 1, protocollo 1 della Convenzione.....	149
6.2 Ambito di operatività delle norme .....	150
6.3 Le prestazioni sociali quali beni tutelati dall'art. 1 prot. 1.....	150
6.4 Il principio di legalità .....	151
6.5 Principio di esistenza di una causa legittima di pubblica utilità.....	152
6.6 Principio del giusto equilibrio .....	153
6.7 Ambito di operatività ed applicabilità della ulteriore tutela di cui all'art. Cedu .....	154
6.8 <i>Modus operandi</i> della Repubblica Italiana .....	154
6.9 Inesistenza di cause legittime della ingerenza dello Stato .....	157
6.10 Ulteriori norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti sociali .....	158
6.11 Conclusioni.....	158

### Capitolo VII - Secondo Motivo

<i>Violazione dell'art. 2 Cedu</i> .....	159
7.1 Ambito di operatività delle norme e sua interpretazione .....	159

7.2	<i>Modus operandi</i> della Repubblica Italiana .....	161
7.3	Conclusioni.....	162

### **Capitolo VIII - Terzo Motivo**

<i>Violazione dell'art. 8 Cedu</i> .....	165	
8.1	Ambito di operatività delle norme .....	165
8.2	Sull'applicazione dell'art. 8 alla fattispecie.....	168
8.3	Conclusioni.....	169

### **Capitolo IX - Quarto Motivo**

<i>Violazione dell'art. 6 CEDU anche in riferimento alle norme di cui agli artt. 13 e 35 CEDU</i> .....	171	
9.1	Interpretazione della norma .....	172
9.2	L'art. 6 CEDU per i lavoratori esposti all'amianto.....	176
9.3	Conclusioni.....	179

### **Capitolo X – Quinto Motivo**

<i>Violazione dell'art. 13 CEDU anche in riferimento all'art. 6 CEDU</i> .....	181	
10.1	Interpretazione della norma .....	181
10.2	L'art. 6 CEDU per i lavoratori esposti all'amianto.....	184

### **Capitolo XI – Sesto Motivo**

<i>Violazione dell'art. 14 CEDU (Divieto di discriminazione) in riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1, all'art. 2, ed all'art. 8 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali</i>		
<i>Violazione dell'art. 1 Prot. 12 CEDU e violazione dell'art. 1 della dichiarazione universale dei diritti umani</i> .....	187	
11.1	Esegesi della norma .....	189
11.2	Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 1 prot. 1 CEDU .....	190
11.3	Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 2 CEDU.....	191
11.4	Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 8 CEDU.....	192

11.5	Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 6 CEDU.....	193
11.6	Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 13 CEDU.....	194
11.7	Violazione dell'art. 1 protocollo 12 CEDU .....	194

## **Capitolo XII – Settimo Motivo**

	<i>Violazione dell'art. 17 CEDU – Divieto di abuso di diritto</i> .....	197
12.1	Interpretazione ed applicazione della norma .....	197

## **PARTE TERZA – CONDIZIONE DI RICEVIBILITA' DEL RICORSO**

### **Capitolo XIII**

<b>Esposizione relativa all'art. 35 paragrafo 1 della Convenzione</b> .....	199
13.1 Quanto al diritto al ricorso immediato e all'assenza di tutela nell'ordinamento interno .....	199
13.2 Conclusioni.....	202

## **PARTE QUARTA – RISARCIMENTO DEI DANNI E LORO QUANTIFICAZIONE**

### **Capitolo XIV**

<b>Esposizione relativa all'oggetto del ricorso e domande provvisorie per un'equa soddisfazione</b> .....	203
14.1 Diritti di cui si chiede la tutela in ambito territoriale .....	203
14.2 Danno materiale.....	204
14.3 Danno morale ed altri danni non patrimoniale.....	204
<b>CONCLUSIONI</b> .....	207





## PREFAZIONE

(a cura di Felice Casson)

*Sono passati, ormai e purtroppo, molti anni da quando ci siamo resi conto che tante vittime dell'amianto potevano essere salvate, da quando abbiamo tutti capito che le responsabilità per la tragedia causata da questa fibra-killer sono molteplici e di varia origine, da quando persino le aziende hanno cessato di negare le gravissime e letali conseguenze delle esposizioni all'amianto (purché a loro non attribuibili).*

*E siamo tutti, lavoratori ed ex lavoratori, cittadini normali e uomini politici, amministratori pubblici e imprenditori, consapevoli del fatto che per decenni questo Stato ha accettato che semplici operai contraessero gravi malattie e morissero a causa del lavoro, per aver avuto a che fare con l'amianto, nonostante la storica evidenza scientifica della natura cancerogena genotossica dell'asbesto: senza intervenire su quella produzione di morte, in nome e a tutela del profitto.*

*Ma quello che è, per certi versi, ancora più sorprendente è che alla data di oggi – fine 2008 – i lavoratori si vedono ancora costretti a combattere dure, difficili e costose battaglie (anche legali) per ottenere il riconoscimento di quanto dovrebbe essere loro immediatamente dovuto: il riconoscimento del loro diritto alla salute, alla integrità fisio-psichica e, nei casi più malaugurati, ad un risarcimento-indennizzo adeguato e decoroso.*

*Colpisce sempre invece il comportamento farisaico di una certa classe politica e di Governo che, pur non potendo più negare i letali influssi sui lavoratori dell'amianto, ne disconosce però quelle che dovrebbero ritenersi naturali e logiche conseguenze: sia a livello legislativo, sia a livello di direttive agli enti amministrativi preposti (Inail, Inps, ecc), sia pure a livello di amministrazione delle cause giudiziarie (civili, amministrative e penali).*

*Nella nostra Carta Costituzionale, così come in tutte le dichiarazioni internazionali (sia europee che mondiali) a tutela dell'uomo, sono inseriti i principi fondamentali che dovrebbero costituire il punto di riferimento, il faro, per ogni azione di Governo.*

*E tra questi principi, rientrano come insopprimibili e inalienabili il diritto alla salute e il diritto alla propria integrità fisio-psichica: con una sola espressione, il diritto al rispetto della persona e della sua dignità.*

*La triste vicenda dell'amianto ci conferma invece che siamo ancora lontani dal pieno riconoscimento di questo diritto. Ciò non ci impedisce però di continuare a lavorare e a lottare per fare in modo che i diritti dell'uomo, in concreto e non solo in astratto, possano essere pienamente e pacificamente riconosciuti, a ogni livello e in ogni settore della nostra vita: da quello politico a quello giudiziario, da quello sociale a quello amministrativo.*

— § —

## INTRODUZIONE

(a cura di Franco Turigliatto)

*Il ricorso davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, non è solo un atto giuridico, ma l'emblematica ricostruzione della condizione di lavoro e di sfruttamento di migliaia e migliaia di lavoratori, delle loro tragedie e delle loro battaglie e di come diritti fondamentali, riconosciuti da principi costituzionali e norme di legge, siano ancora oggi negati.*

*La lotta dei lavoratori per la tutela dei loro diritti, della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è una lunga lotta che non ha mai fine, una battaglia che le generazioni hanno costruito nel tempo con fatica e dedizione.*

*Particolarmente difficile e drammatica è stata la lotta di coloro che hanno dovuto guadagnarsi il pane in luoghi di lavoro dove si maneggiava l'amianto o dove questo agente killer era ed è presente.*

*Le caratteristiche di questa sostanza, la sua pericolosità, il danno letale che provocava alla salute di chi ne veniva in contatto, tanto più se era addetto alla sua lavorazione, era conosciuto già all'inizio del novecento e tanto più nello svolgersi del secolo.*

*In Italia ci sono volute grandi mobilitazioni, battaglie politiche e sindacali, ma anche battaglie giudiziarie esemplari per arrivare finalmente nel 1992, dopo un lungo presidio dei lavoratori sotto il parlamento, a una legge che mettesse al bando la produzione e la commercializzazione di questa sostanza e disponesse un insieme di norme rivolte a tutelare la salute degli esposti prevedendo misure di risarcimento per coloro che avevano dovuto svolgere una attività così pericolosa e che, anche dopo averla cessata, sono sottoposti alla spada di Damocle delle malattie provocate dall'asbesto e dei loro tempi di latenza.*

*Chi scrive conosceva molto genericamente questa problematica, – la tragedia di Casale non poteva certo passare sotto silenzio per chi viveva in Piemonte –, e ne ha preso coscienza fino in fondo, solo quando, arrivato in Senato alla Commissione lavoro, si è ritrovato ad essere investito della nuova proposta di legge che mirava a dare una risposta più organica e complessiva all'insieme dei*

*problemi correlati all'amianto.*

*Consapevolezza che è ancor più maturata quando ho partecipato alle iniziative e alle mobilitazioni delle Associazioni, chiamato a incontrare i lavoratori, le comunità che aspettavano una risposta alle loro domande di salute, di sicurezza, di giustizia, di umanità.*

*In quelle riunioni ho capito tutti i drammi individuali e collettivi; nei volti dei lavoratori e dei parenti delle vittime, ho verificato l'immane dimensione della tragedia, sul piano quantitativo, –centinaia di migliaia di persone coinvolte – e su quello qualitativo – il dolore e la disperazione per una malattia senza speranza, l'attesa di un risarcimento che non arriva o che qualche volta arriva troppo tardi, i muri di gomma e i rimandi infiniti di istituti che dovrebbero garantire i diritti e che invece sembrano voler costruire risparmi(?) sulla carne viva dei lavoratori, infine la rabbia per una giustizia che non c'è.*

*Ho cercato con altri parlamentari e qualche volta da solo di portare la voce e i bisogni dei lavoratori e delle comunità nelle discussioni e nelle decisioni delle istituzioni, di far pesare le ragioni dei lavoratori che con determinata abnegazione venivano a manifestare davanti al parlamento; ho trovato anche in questo caso molti muri di gomma, di "non possumus", di vincoli finanziari ed economici che d'improvviso scomparivano di fronte ad altre richieste per altre missioni, assai più discutibili sul piano sociale ed anche etico.*

*Mi dispiace di non essere riuscito, nonostante ci abbia provato, a tutelare adeguatamente questi lavoratori, vittime di un inaccettabile sistema di sfruttamento.*

*E di fronte ad essi non posso che rammaricarmi e scusarmi perché ho sempre concepito il mandato parlamentare in funzione della difesa degli interessi della classe lavoratrice.*

*Oggi i lavoratori, con le loro Associazioni ed anche singolarmente, hanno deciso di ricorrere alla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo di Strasburgo, per denunciare la macroscopica violazione dei loro diritti e delle norme costituzionali sulle quali si fonda la nostra Repubblica.*

*Ricordiamo tutti l'articolo 1 della Costituzione che proclama che la Repubblica è fondata sul lavoro; ma il più delle volte questa è finzione, apparenza; nella realtà la Repubblica, nel suo manifestarsi concreto ancora oggi, dimentica la sicurezza sul lavoro e l'integrità fisica di chi ha dedicato e dedica la vita per il progresso individuale e collettivo, producendo la ricchezza di questo paese.*

*Di fronte allo stillicidio, ma qualche volta sono vere e proprie stragi collettive, dei morti del lavoro, si alzano per breve tempo voci di denuncia, di protesta, molte sincere ma anche impotenti, molte altre assai meno sincere ed*

*alcune, sinceramente ipocrite, ma tutto continua come prima.*

*Da molti anni ormai al centro della nostra società e del sistema economico stanno il moloch del profitto e un nuovo dio, chiamato mercato, che dispongono delle vite delle persone.*

*Lo sanno più di tutti proprio i lavoratori esposti all'amianto che a queste crudeli leggi sono stati sottoposti con più ferocia ancora di altri.*

*Al centro del mondo sono i "diritti" delle multinazionali, delle rendite finanziarie, dei profitti e non certo il lavoro, la sua difesa, la sua tutela, quel lavoro che pure la Costituzione considera essere lo strumento di affermazione e di progresso, personale e collettivo.*

*Se la centralità è l'impresa, l'intensificazione incessante del lavoro, il ridurne sempre più i costi, tagliare i tempi, aumentare gli orari – questo è quanto avvenuto concretamente nel corso degli ultimi anni – ebbene, gli incidenti non solo non diminuiranno, ma continueranno ad aumentare, così come aumenteranno le malattie professionali, che per altro le istituzioni si ostinano a non riconoscere.*

*Se non cambia la percezione complessiva nel Paese e tornano ad essere al centro i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, sarà impossibile garantire la tutela della loro salute e della loro dignità.*

*Ma perché questo avvenga occorre un nuovo protagonismo del movimento dei lavoratori e delle lavoratrici, della società civile e democratica.*

*Nel quadro sociale attuale infatti lo Stato sembra aver dimenticato quella che dovrebbe essere una sua essenziale funzione, produrre una legislazione coerente e strumenti politici ed economici atti a tutelare i diritti delle classi subalterne; dovrebbe farlo proprio a partire anche dalle leggi di bilancio – oggi strumento con cui si garantiscono rendite e profitti cioè la sopraffazione e il dominio del più forte (economicamente) sul più debole – per costruire una nuova giustizia sociale, preservare i diritti dei lavoratori, assicurare loro una vita serena.*

*E nello stesso tempo lo Stato dovrebbe essere pienamente garante della legalità e della giustizia.*

*Al di là di quella che è stata la mia personale esperienza, la battaglia, assai isolata, nel palazzo, c'è però, e questo mi rende ottimista, la battaglia di centinaia di migliaia di operai, dei familiari delle vittime, di intere comunità che da anni, in modo civile e dignitoso, ma anche fortemente determinato e coraggioso, impediscono che il dramma sia dimenticato o relativizzato e che pretendono giustizia.*

*Lo fanno come hanno fatto nel secolo scorso, con la sensibilizzazione della pubblica opinione, con le manifestazioni, con la collaborazione e lo studio di medici e scienziati, con l'azione nei confronti del legislatore, delle istituzioni locali*

*e nazionali, con il contenzioso con le Assicurazioni sociali inadempienti, con gli avvocati, con gli strumenti del diritto, portando nelle aule dei tribunali coloro che sono responsabili delle tragedie, per imporre che siano riconosciuti quei diritti che sono alla base di una società civile e democratica.*

— § —

## PREMESSA

(a cura di Ezio Bonanni)

Il ricorso delle Associazioni e dei singoli alla Corte Europea per i diritti dell'uomo è il grido delle vittime dell'amianto che chiedono giustizia ed il rispetto dei loro diritti, negati e violati.

L'ultima vicenda, solo in ordine temporale, non ha lasciato altra soluzione che il ricorso alla Corte di Strasburgo.

L'art. 1, comma 20, 21 e 22, Legge n°247 del 24.12.2007, in Gazzetta Ufficiale n°301 del 29.12.2007, ha esteso il riconoscimento dei benefici contributivi, ex art. 13, comma 8, Legge n°257/92, ai lavoratori esposti all'amianto *“nelle aziende interessate dagli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale”* prolungandolo *“fino all'avvio dell'azione di bonifica e comunque non oltre il 02.10.2003”* (comma 20) ed innalzato il coefficiente di ipervalutazione contributiva all'1,5%, utile per la maturazione anticipata del diritto alla prestazione previdenziale, (come era nella originaria formulazione della norma) ed escludendo (solamente) *“lavoratori non titolari di trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge”* (comma 21).

La norma, anche se formalmente indirizzata ai lavoratori (sempre assicurati Inail) impiegati nelle aziende interessate agli atti di indirizzo ministeriali, tuttavia non solo ha riconosciuto (sulla falsa riga di quanto contenuto nel più volte citato Decreto Ministeriale del 17.12.2004, nonché dell'art. 3, comma 132 L. 350/03) il più favorevole trattamento (coefficiente 1,5, utile per la *maturazione del diritto di accesso alle prestazioni pensionistiche*) ma ha introdotto una vera e propria inversione *dell'onere* della prova in ordine al termine finale dell'esposizione a rischio che si presume essere avvenuta fino all'avvio dell'azione di bonifica e, comunque, non oltre il 2/10/2003.

Le altre proposte di legge, presentate dal Senatore Franco Turigliatto, dal Senatore Felice Casson ed altri, che avevano dialogato con le vittime dell'amianto e con le loro Associazioni, che avrebbero voluto una norma generale applicabile a tutti i lavoratori esposti all'amianto, hanno avuto un *iter* parlamentare travagliato e non hanno partorito alcun risultato.

Le Associazioni e i singoli lavoratori esposti non hanno condiviso

l'intervento legislativo, perché non uniforme.

Nulla distingue un lavoratore esposto in aziende oggetto di atto di indirizzo (e che pertanto può accedere alla prestazione previdenziale, per effetto della nuova legge), da un altro egualmente esposto, ma (che lo è stato) in un sito non contemplato negli atti di indirizzo ministeriali.

Questi ultimi non possono beneficiare del risarcimento contributivo, perché è di questo che si tratta, per il solo fatto di non vedere il loro sito indicato negli atti di indirizzo. Si tratta della maggior parte degli esposti che dovranno continuare a lavorare e solo al raggiungimento dei limiti di età e/o dell'anzianità contributiva potranno ottenere la rivalutazione, con il coefficiente di 1,25, *soli ai fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime*.

Non vi è chi non veda il pesante pregiudizio, per la maggior parte dei lavoratori esposti, non giustificato, né giustificabile, con criteri oggettivi e razionali, rispetto ai pochi che possono far valere di aver l'atto di indirizzo ministeriale. L'unico intervento normativo di carattere generale è l'istituzione del Fondo Vittime dell'Amianto (art. 1, commi 241–246, Legge n°244/07), che, tuttavia, a distanza di oltre un anno non è ancora operativo, perché *non* è stato emanato il Decreto attuativo, per il quale era stato stabilito un termine di tre mesi.

Anche per i benefici contributivi attribuiti ai lavoratori dei siti oggetto di atti di indirizzo si rimandava ad un regolamento che ne dovesse stabilire le “*modalità di attuazione*”, con un “*Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanarsi (questa volta) entro 60 giorni*”, (art. 1, comma 22, Legge n°247/07).

Questi ultimi, con atto del 12/3/2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n°110, del 12/5/2008, hanno inciso il nucleo della fattispecie legale, restringendone la platea dei beneficiari.

L'art. 1 lettera b) ha ristretto l'ambito oggettivo di operatività della norma di cui all'art. 1 commi 20, 21 e 22 legge 247/2007, ritenendola applicabile “*limitatamente ai soli reparti od aree produttive per i quali i medesimi atti riconoscono l'esposizione protratta fino al 1992*”.

Con il successivo atto Inail – Direzione Centrale Prestazioni, n° 600002, del 19.05.2008, avente ad oggetto “*benefici previdenziali amianto*”, l'ambito di operatività della fattispecie è stato ulteriormente ristretto, ad un numero 15 su 500 dei siti oggetto di atto di indirizzo, con il quale il Ministro del Lavoro aveva riconosciuto l'esposizione dei lavoratori che vi avevano prestato attività e in favore dei quali l'Inail avrebbe dovuto rilasciare la certificazione di esposizione.

Ma l'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 247/2007, attribuisce i benefici a

tutti i lavoratori dei siti oggetto di atto di indirizzo ed esclude soltanto i lavoratori pensionati, e, dunque, i censurati interventi oltre ad essere illegittimi sono viziati nel merito, in quanto ingiusti e non giustificati e privi di qualsiasi appiglio testuale nel chiaro significato letterale, sistematico e teleologico della norma di legge.

Qualsiasi ingerenza per potersi dire legittima, presupponeva un intervento legislativo che fosse giustificato, razionale e plausibile, circa la diversità di trattamento, non proporzionale che così pesantemente va ad incidere su posizioni soggettive già acquisite.

Questi ultimi debbono continuare a lavorare, ancora in esposizione all'amianto, con grave pregiudizio per la loro salute.

L'intervento regolamentare del Ministro prima e dell'Inail dopo, appariva una ingiusta discriminazione, priva di qualsiasi motivazione, per la totale uguaglianza della situazione di fatto degli aventi diritto, che oltre ad essere stati egualmente esposti, hanno tutti lavorato in siti per i quali il Ministro aveva riconosciuto l'esposizione con gli atti di indirizzo e in favore dei quali la legge ha attribuito il relativo diritto a conseguire il beneficio contributivo.

Il successivo 3 luglio 2008, l'Inail con il suo Presidente ha ricevuto i rappresentanti delle Associazioni e lo scrivente, comunicando, l'intervento che rendeva limitativa l'applicazione della norma ai soli 15 siti, indicati in elenco, tra le centinaia di altri, per i quali il Ministro si era pronunciato favorevolmente; e il perseguimento di una politica di rigore nella limitazione della spesa pubblica, in forza della quale i circa 12 miliardi di euro, derivanti dall'attivo delle loro precedenti gestioni, erano stati impiegati per "risanare" il bilancio dello Stato.

Già in quella sede, i rappresentanti delle Associazioni degli esposti e delle vittime dell'amianto hanno ribadito la corretta esegesi della norma, nel suo senso letterale, e la necessità di istruire le centinaia di migliaia di domande di rilascio di certificazione di esposizione, che ancora non erano state definite e che non lo sono tutt'oggi.

Questi preannunciavano il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sulla base del contenuto del testo legislativo e delle numerose Sentenze, già passate in giudicato, che, per tutti i siti oggetto di atto di indirizzo, ma inspiegabilmente non contemplati, se non in minimissima misura, nell'elenco impugnato, avevano già riconosciuto l'esposizione qualificata ben oltre il 31/12/1992, con la prova provata ed inconfutabile che anche l'appiglio testuale introdotto, già illegittimamente, con il Decreto impugnato (con l'art. 1, lettera b) Decreto 12-03-2008), fosse superato con l'accertamento giudiziale e con la realtà dei fatti. Sul ricorso si dovrà pronunciare l'Autorità Giudiziaria.

Non si può prescindere dal fatto che con il Decreto D. Lgs. n. 81 del 09-04-

2008 l'amianto non è stato bandito e la norma di cui all'art. 254 riafferma che "(co.1) il valore limite di esposizione per l'amianto è fissato a 0.1 fibre per cm<sup>2</sup> di aria, misurato come media ponderata nel tempo di riferimento di 8 ore".

Solo "(co.2), quanto il valore limite fissato al comma 1 viene superato, il datore di lavoro individua le cause del superamento e adotta il più presto possibile le misure appropriate per ovviare alla situazione. Il lavoro può proseguire nella zona interessata solo se vengono prese misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati."

Evidentemente, se oggi, nel 2009, centinaia di migliaia di lavoratori debbono, per legge, continuare a lavorare in esposizione all'amianto e se le misure di protezione debbono essere adottate solo dopo il superamento delle 100 fibre/litro, sulla media delle 8 ore lavorative, la situazione è tale per la quale l'unico rimedio possibile è quello del ricorso all'istanza internazionale costituita dalla Corte di Strasburgo.

Ogni anno, infatti, sono migliaia i lavoratori che perdono la vita per essere stati esposti all'amianto; e l'Inail, per il solo settore dell'industria privata, ne riconosce circa 4000. Questo tributo di vite umane avrebbe dovuto indurre a perseguire una politica legislativa e di organizzazione del lavoro che dal controllo del rischio affermasse il "*principio del rischio zero*".

Ma evidentemente lo Stato non intende perseguire il *rischio zero* e preferisce intervenire solo quando la patologia si è manifestata, ed indennizzarla, quando oramai niente e nessuno potranno restituire alla vittima il benessere psicofisico, oramai perduto. Questa filosofia legislativa non è condivisibile perché in immanente e insanabile contrasto con i valori e con i principi consacrati nella Carta Costituzionale e con le norme di diritto internazionale, che pongono al centro l'uomo e la sua dignità.

Solo con una super procura, con Magistrati specializzati, e con consulenti medici legali, medici del lavoro, ingegneri, specialisti in igiene industriale e in ogni altro profilo pertinente, ed un nuovo sistema, più efficace ed efficiente, si potranno perseguire risultati conformi a Costituzione.

Si deve superare il concetto di profitto fine a se stesso, o la sua concezione ottocentesca, per affermare una vera cultura della sicurezza che non può prescindere dalla dignità del lavoro e della persona umana.

"*Il Dio Profitto*", sul cui altare sono stati immolati, come agnelli sacrificali, centinaia di migliaia di lavoratori, deve essere definitivamente abbattuto e dalle sue macerie edificare un mondo nuovo, giusto e solidale.

Questa pubblicazione da voce alle vittime dell'amianto, è la loro testimonianza e il loro ricordo.

## LE PARTI RICORRENTI

a cura di

**Valter Violanti:** Libera Università Telematica “Arti e Scienze Moderne – UniASM”, promotrice di ONA ONLUS Osservatorio Nazionale sull’Amianto; **Fulvio Aurora:** AIEA – Associazione Italiana Esposti Amianto, **Aurelio Pischianz:** AEA FVG – Associazione Italiana Esposti Amianto Friuli Venezia Giulia; **Michele Michelino:** Comitato per la Difesa della Salute nei Luoghi di Lavoro e nel Territorio; **Silvio Mingrino** AVAP Associazione vittime dell’amianto Pavese; **Pietro Galassi** CONF.A.I.L. Latina – Confederazione Autonoma Italiana del Lavoro; **Luigi Pacchiano:** Slai Cobas; **Alessandro Rossi** CISAL – Federenergia, Federazione Autonoma Italiani Lavoratori Energia–Toscana; **Maurizio Cardellini e Marco Chiavistrelli** – Comitato Amianto e Geotermia.

**SOMMARIO:** 1. Amianto, un problema grave (a cura di Valter Violanti) - 2. Diritti negati e diseguaglianze per gli esposti all’amianto (a cura di Fulvio Aurora) - 3. Ricorso alla Corte Europea di Strasburgo (a cura di Aurelio Pischianz) - 4. Prima di tutto la salute: la morte sul lavoro e di lavoro non è mai una fatalità (a cura di Michele Michelino e Daniela Trollio) - 5. Giustizia per le vittime dell’amianto (a cura di Silvio Mingrino) - 6. L’amianto e le Istituzioni (a cura di Pietro Galassi) - 7. Giustizia e libertà, dignità e legalità, per i lavoratori del Sud (a cura di Luigi Pacchiano) 8. Diritti e giustizia per i lavoratori toscani esposti all’amianto (a cura di Alessandro Rossi) - 9. Genesi storica e distribuzione geografica del problema-Amianto nel campo Geotermico di Larderello (a cura di Maurizio Cardellini) - 10. La Cooperativa Vapordotti: una storia, un progetto per una canzone particolare (a cura di Marco Chiavistrelli)

### **1. Amianto, un problema grave** (a cura di Valter Violanti)

Quando ancora se ne sottacevano, le conseguenze dannose per la salute, l'amianto è stato utilizzato in maniera indiscriminata: è entrato nella composizione di oltre 3.000 prodotti, alcuni di uso molto comune come: mastici, sigillanti, pasticche dei freni, corde e tessuti, ma anche per la costruzione di tramezzi, tetti, condutture di acqua potabile, intercapedini e stucchi per abitazioni e strutture pubbliche (asili, scuole, uffici, ospedali), poiché migliorava la resistenza degli elementi strutturali, assicurava l'isolamento termico ed acustico e proteggeva contro i rischi d'incendio; sul territorio italiano ci sono ancora 2,5 miliardi di metri quadri di coperture di eternit pari a 32 milioni di tonnellate di cemento-amianto e molte tonnellate di amianto friabile, per un totale di amianto puro di circa 8 milioni di mc. Attualmente *leggi severissime* ne vietano la produzione, il commercio e l'utilizzazione e, soprattutto, dettano le modalità precise e i controlli cui deve essere

sottoposta la riconversione produttiva e l'attività di bonifica e decontaminazione delle aree interessate da amianto.

Il problema è dovuto alla capacità che i materiali di amianto hanno di rilasciare nell'aria microfibre, a causa dell'usura, delle vibrazioni e delle infiltrazioni d'acqua.

La consistenza fibrosa è alla base delle sue proprietà tecnologiche, ma al tempo stesso la fonte del rischio, poiché sono la causa di gravi patologie, prevalentemente a carico dell'apparato respiratorio, dal mesotelioma, fino al carcinoma polmonare e bronchiale, ma non sono escluse patologie in altri organi del corpo.

Purtroppo si prevede un aumento di incidenza di queste malattie, (da 1.500 l'anno fino a 20–30.000 nei prossimi cinque anni) tra le persone precedentemente esposte nell'ambiente di lavoro o nell'ambiente di vita.

La Libera Università Telematica “*Arti e Scienze Moderne –UniASM*”, grazie al lavoro del prof. Avv. Ezio Bonanni, promotore e coordinatore dell'iniziativa, ha costituito, insieme con le Associazioni delle Vittime dell'Amianto, l'**Osservatorio Nazionale dell'Amianto–ONLUS**.

Per risolvere questo problema, infatti, non è sufficiente mettere in sicurezza e confinare i materiali contenenti amianto o bonificare gli edifici, occorre soprattutto smaltire correttamente i rifiuti prodotti e, nel contempo, provvedere alla prevenzione ed al risarcimento dei danneggiati.

L'Osservatorio Nazionale Amianto si pone precisi obiettivi:

1. Approfondire e coniugare le relazioni tra le normative comunitaria, nazionale e regionale;
2. Fare il punto sullo stato dell'arte delle ricerche relative ai trattamenti del rifiuto di amianto illustrando brevetti e impianti italiani e stranieri
3. Permettere l'incontro tra "*domanda e offerta*", ovvero tra produttori di rifiuti di amianto, aziende proprietarie di brevetti e/o impianti e possibili utilizzatori del prodotto inertizzato.
4. Contribuire ad approntare nuovi strumenti diagnostici, di prevenzione e cura delle patologie asbesto correlate, anche se ad esito infausto.

In seguito alle bonifiche ci aspettiamo milioni di tonnellate di rifiuti di amianto da smaltire nei prossimi anni, l'80% dei quali di cemento–amianto.

I brevetti e gli impianti di trattamento dei rifiuti di amianto dimostrano come, con l'attuale tecnologia disponibile, sia possibile trasformare un problema in una risorsa potendo riutilizzare i prodotti di trattamento come materia prima per altri processi industriali.

Il tutto con costi ormai confrontabili con quelli di smaltimento in discarica

e con emissioni e rifiuti prodotti dai trattamenti contenuti.

Le notizie di scambio di informazioni e tecnologia da parte di diverse aziende, nonché le numerose richieste di documentazione da parte di enti pubblici (Regioni) e privati, ci confermano il raggiungimento dello scopo prefissato con l'Osservatorio Nazionale Amianto.

Nel prendere decisioni relative a qualsiasi problematica ambientale si dovrebbe sempre considerare l'impatto ambientale globale ricordando la massima indiana che dice " *Non dovremmo mai pensare di aver ereditato la terra dai nostri padri, ma di averla presa in prestito dai nostri figli*".

Libera Università Telematica "Arti e Scienze Moderne" pone a disposizione tutte le proprie potenzialità tecniche, scientifiche ed organizzative, di cui affida il coordinamento tecnico scientifico al Prof. Avv. Ezio Bonanni, con la fondamentale partecipazione, anche in termini di esperienza e di umanità, delle Associazioni e dei singoli esposti e vittime dell'amianto.

Riteniamo di dover interegrare la scienza con l'umanità e porla a disposizione dell'uomo, che poniamo al centro del sapere e dell'azione, per tutelarne la sua dignità, di ogni singolo come unico ed irripetibile.

Questo è il fine che persegue la Libera Università Telematica "Arti e Scienze Moderne" e l'Osservatorio Nazionale Amianto.

## **2. Diritti negati e diseguaglianze per gli esposti all'amianto** (a cura di Fulvio Aurora)

Il 31 ottobre 2008, l'avvocato Ezio Bonanni, in nome e per conto di alcune Associazioni, fra le quali l'Associazione Italiana Esposti Amianto (AIEA) e di alcuni lavoratori ex esposti, ha presentato ricorso davanti alla Corte per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, per impugnare il Decreto del 12 maggio 2008, emesso dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, in concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, e l'atto Inail Direzione Centrale Prestazioni del 19 maggio 2008, n. 600002, avente ad oggetto i "Benefici previdenziali amianto".

Ancora una volta i lavoratori, vittime dell'esposizione all'amianto, intervengono per reclamare i loro diritti negati.

Vittime, abbiamo detto, anche se non si tratta esclusivamente di lavoratrici e lavoratori che hanno già patologie conclamate.

Abbiamo da sempre sostenuto che il *rischio* è già un danno e tale deve essere considerato.

Ultimamente, ad esempio, e a riprova di ciò, il GUP di Torino Dr.

Francesco Gianfrotta, nel processo contro i vertici della Thyssen Krupp di quella città, ha ammesso, fra le parti civili, anche un consistente gruppo di lavoratori di quella fabbrica anche se non avevano subito infortuni sul lavoro, ma avevano rischiato di subirli (ottobre 2008).

La storia dei cosiddetti benefici previdenziali è vecchia di un paio di decenni: più che di benefici si tratta di risarcimenti, in quanto viene riconosciuto un indennizzo legato alle loro minori aspettative di vita, come dimostrato da epidemiologi e clinici.

Guadagnando la pensione prima della maturazione degli anni stabiliti, si riduce l'impatto dell'esposizione, sia per la possibilità di poter condurre uno stile di vita più attento, considerando il periodo lavorativo da ex esposto; sia per potersi sottoporre a controlli sanitari, tramite il cosiddetto "counseling" e ricorrere a controlli clinici ogni volta che dovessero insorgere le avvisaglie sintomatologiche di patologie asbesto correlate.

Si è dunque iniziato a discutere di mettere al bando l'amianto, già negli anni '70 e '80.

Alcuni paesi, come quelli del Nord Europa, vi avevano provveduto; l'Unione Europea ed altri Stati, pur mantenendo la possibilità del suo impiego, ne avevano ristretto l'uso e avevano imposto un gran numero di precauzioni per chi lo manipolava.

Non così l'Italia dove i lavoratori nemmeno si "rendevano edotti" dei rischi che correvano, con l'impiego di quell'agente nocivo, sicuramente cancerogeno, come stabiliva l'articolo 4 del DPR 303/1956.

Alla fine degli anni '80, quando le mobilitazioni si facevano più intense, finalmente, il Parlamento iniziò ad affrontare il problema.

L'AIEA, o meglio a quel tempo l'AEA, nata nel 1989 a Casale Monferrato, preparò pure una proposta di legge per mettere al bando l'amianto, che fu presentata dall'On.le Bianca Guidetti Serra, (indipendente nelle liste di Democrazia Proletaria), già avvocato di parte civile, nel processo contro la ETERNIT di Casale Monferrato (1991).

Il contributo dell'AEA fu enorme, poiché in un articolo di quel progetto di legge si stabiliva che i lavoratori esposti ed ex esposti dovessero andare in pensione a 50 anni, indipendentemente dal periodo di esposizione.

La legge finalmente approvata nel 1992 stabilì il diritto ai benefici previdenziali calcolati moltiplicando gli anni di esposizione – almeno 10 – per il coefficiente dell'1,5 e li riservò esclusivamente a quei lavoratori che erano impiegati nelle aziende da chiudere o da riconvertire che avevano utilizzato l'amianto, come materia prima.

L'anno successivo, nel 1993, il Parlamento modificò il comma 8 dell'articolo 13 della legge 257, con la legge 271, stabilendo che **tutti i lavoratori, purchè con il vincolo dei dieci anni di esposizione, avevano diritto ad ottenere i benefici previdenziali.**

I benefici previdenziali, così, da ammortizzatore sociale, configuravano un diritto soggettivo, non subordinato a limiti di soglia.

Non può esistere un limite di esposizione, in quanto non esiste una soglia sotto la quale non c'è rischio: dunque, la soglia è semplicemente "zero".

**Il limite di esposizione secondo la scienza per non incorrere in una malattia da amianto non poteva che essere zero.**

Le modalità di applicazione furono successivamente stabilite dal Ministero del Lavoro, con accordi fra le parti sociali e gli enti previdenziali, in particolare l'Inail, e furono poco chiari e non pubblicizzati.

Si vide da subito come lo Stato mal sopportava un'imposizione del genere causa l'esborso economico che la norma poteva comportare e cercò di stabilire delle restrizioni.

Anzitutto, venne imposta la presentazione di un *curriculum* lavorativo che doveva essere fornito dalle aziende, che si rifiutavano.

Successivi interventi giurisprudenziali hanno aggiunto un limite di soglia che nella norma semplicemente non esiste.

La condizione per potervi accedere era quella di dimostrare una esposizione qualificata, ovvero una condizione dimostrata di **esposizione dei lavoratori interessati per 8 ore al giorno ad una quantità di 100 fibre/litro**, richiamando gli articoli 24 e 31 del D. Lgs. 277/1991.

Pressoché impossibile da dimostrare nella realtà, sia lo svolgimento delle 8 ore al giorno perché la gran parte dei lavoratori erano turnisti e lavoravano meno, sia perché nella gran parte dei casi l'esposizione non era stata mai misurata (pur essendo stata di gran lunga superiore alle cd 100 fibre/litro).

Era poi evidente che **le aziende non avevano alcuna voglia di autodenunciarsi**, perché molte di esse non avevano pagato il premio assicurativo (o l'avevano pagato solo in parte a volte con il silenzio dell'Inail) e quindi evitavano di dire che l'amianto veniva impiegato in modo assolutamente importante.

E se ciò non bastasse vi erano tempi lunghi per avere la risposta alla domanda presentata.

Un calvario per gli esposti e gli ex esposti.

Di contro, si pensi che a molte aziende che dovevano chiudere o ristrutturare, i benefici previdenziali dell'amianto andavano benissimo, tanto che

riuscivano in accordo con gli enti, con il Ministro e con i sindacati ad utilizzare la norma che li prevedeva in funzione delle loro esigenze (certamente rispondendo anche ad un bisogno di quei lavoratori).

Non pochi, aggiungiamo, fra dirigenti ed impiegati hanno usufruito dei benefici, senza avere mai visto l'amianto.

Lo spirito (e la lettera) delle leggi 257 e 271 ha finito così per essere tradito.

In questo frangente e negli anni successivi, sia per pressioni sindacali e dei lavoratori, sia per cercare di dare una risposta più celere alle domande, il Governo di centro sinistra, in particolare il Ministero del Lavoro che aveva come responsabile della partita il sottosegretario Guerrini (PDCI), ha emanato una serie di **"ATTI DI INDIRIZZO"** ovvero ha definito per via amministrativa che, per alcune grandi aziende e per determinate mansioni, non era necessario seguire la trafila Inail (chiamiamola così per brevità), poiché era evidente, provata e dimostrata, la esposizione, l'ente dovesse rilasciare il certificato in forza dell'Atto ministeriale, sempre naturalmente rispettando la legge (almeno 10 anni di esposizione, salvo i colpiti da malattie asbesto correlate).

Giusti provvedimenti, ma parziali, in quanto gli altri lavoratori non contemplati dagli atti di indirizzo ministeriali, si chiedevano la ragione della loro esclusione ed, allo stesso modo, se lo chiedevano molti altri lavoratori i cui siti erano stati contemplati negli atti, ma con mansioni non riconosciute, e pur esposti all'amianto, erano esclusi dal riconoscimento.

Tutti esprimevano il loro disappunto.

Non si può non ricordare ad esempio i lavoratori dell'ex ENEL (siti oggetto di atto di indirizzo) per i quali alcune delle mansioni come quelle di strumentisti e turnisti (che essi atti di indirizzo al tempo stesso escludevano dall'esposizione), che invece lo erano stati più degli altri, o quanto meno come gli altri lavoratori nella stessa azienda, come è dimostrato dalle Sentenze dei Tribunali e dalle risultanze epidemiologiche, in forza delle quali, tra di loro era più alta l'incidenza di mesoteliomi e di altre patologie asbesto correlate.

Questi lavoratori, pur avendo prestato la loro attività in siti oggetto di atto di indirizzo e nello stesso ambiente lavorativo, unico, per tutti, venivano esclusi dal riconoscimento del Ministro, determinando già in quel momento una ingiusta disparità (obbligandoli all'azione giudiziaria).

Del resto al di là degli atti di indirizzo, un'indagine epidemiologica promossa dal dott. Enzo Merler, responsabile del registro dei mesoteliomi del Veneto, che ha confrontato lavoratori ex esposti ad oltre 10 anni all'amianto, riconosciuti come tali dall'Inail, e altri non riconosciuti, ma che hanno lavorato negli stessi siti, ma in mansioni non contemplate negli stessi atti di indirizzo come

proprie dei lavoratori esposti, e ha dimostrato che l'incidenza del mesotelioma si equivale.

Ed è anche per questa ragione che l'AEA, in un incontro richiesto ed ottenuto, *a latere* di una manifestazione, davanti al Ministero del Lavoro, con il sottosegretario On.le Guerrini, ha proposto che fosse emanata una normativa regolamentare che disegnasse la competenza delle A-USL, in luogo di quella dell'Inail, per istruire le domande dei lavoratori.

Richiesta respinta ancor prima che arrivasse, con il primo Governo Berlusconi, con una *disposizione* di legge che sanciva il percorso amministrativo del riconoscimento (o del disconoscimento) dei benefici previdenziali, come da prassi Inail già definita.

Così allora commentavano quanto avvenuto nel n. 22 (2004) del bollettino Amianto dell'AEA:

#### **IL GOVERNO CONTRO GLI EX ESPOSTI ALL'AMIANTO**

*La vicenda amianto-benefici previdenziali si è quasi conclusa.*

*E' stata approvato con il cosiddetto maxi Decreto l'articolo 47 che riguarda gli ex esposti all'amianto<sup>1</sup>, e pure è stata approvata la legge finanziaria che all'articolo 3 commi 132 e 133 ha aggiustato il tiro dell'articolo 47 (Articolo 3 della Legge finanziaria per il 2004).*

*Abbiamo detto che si è quasi conclusa perché il comma 6 dell'articolo 47 prevede da parte del Governo l'emanazione di un Decreto di regolamentazione entro 60 giorni dall'approvazione della legge.*

*Sorprese sono sempre possibili anche se sappiamo che un atto regolamentare non può modificare la legge.*

*Inoltre non possiamo dimenticare che il Governo è intenzionato a fare approvare la delega taglia pensioni, nella quale non è impensabile, anche se improbabile, un ulteriore colpo di mano.*

*Quanto è avvenuto negli ultimi tre mesi dell'anno da parte del Governo in merito ai benefici previdenziali degli ex esposti all'amianto è stato tanto sorprendente quanto allucinante.*

*Al Senato della Repubblica, presso la Commissione Lavoro era stato istituito un comitato ristretto che da circa due anni stava lavorando su un testo a parziale modifica della legge 257 del 92. Il problema non era solo quello dei benefici previdenziali, la questione amianto veniva trattata in termini più generali.*

*Il movimento di lotta contro l'amianto, particolarmente l'associazione esposti amianto (AEA), aveva intrattenuto rapporti permanenti con la commissione ristretta del Senato, organizzato incontri, convegni, manifestazioni; pure aveva predisposto un suo testo di legge presentato dal Sen. Tommaso Sodano (Rifondazione Comunista).*

*Alla fine il comitato ristretto espresse una proposta di legge conclusiva che peraltro non era considerata adeguata dall'AEA.*

*Diverse critiche erano state sottoposte ai Senatori competenti e la discussione era aperta. Entrò a questo punto in campo il Governo che, tramite il sottosegretario al lavoro **impose delle modifiche al testo del comitato assolutamente stravolgenti che suscitarono una grossa indignazione e mobilitarono migliaia di lavoratori ex esposti in ogni parte d'Italia.***

*Un articolo di questa proposta, per ricordare il punto più pesante e deleterio, cancellava le responsabilità penali e civili dei datori di lavoro che avevano esposto i lavoratori all'amianto, e ciò con grande gioia della Confindustria.*

*Anche vari Senatori e Deputati della maggioranza in assemblee pubbliche presero posizione contro il Governo e assicuraron che non sarebbe passato.*

*L'epilogo è stato il colpo di mano del Governo, il quale cancellando tutte le precedenti discussioni ha deciso di inserire un articolo, l'articolo 47, all'interno del maxi Decreto che ha preceduto la legge finanziaria. Uno*

---

1 (Legge 24 novembre 2003, n. 326 - Testo coordinato del Decreto-Legge 30 settembre 2003, n. 269 con la legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326, recante: "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici")

stravolgimento totale. Attraverso pochi ed ambigui articoli venivano cancellati nella pratica i benefici previdenziali, non solo per coloro che avrebbero fatto richiesta nel futuro (dopo la data del 2 ottobre 2003), ma addirittura attivando un sistema retroattivo tale per cui anche chi si era già licenziato perché in possesso della documentazione adeguata, veniva bloccato restando senza lavoro e senza pensione. Qualche migliaio di lavoratori che ancora si accingevano ad andare in pensione venivano colpiti da questa legge, e dovevano rinviare di anni il termine del loro lavoro.

La mobilitazione che ne seguì fu imponente: a migliaia i lavoratori scesero in piazza e bloccarono porti e città: Taranto, Genova, Monfalcone, Trieste, La Spezia, Pistoia. solo per citarne alcune. Le manifestazioni davanti alle prefetture si susseguirono a ritmo serrato in quasi tutte le città interessate dal fenomeno amianto. Davanti al Senato i sindacati confederali organizzarono a varie riprese diversi presidi, assemblee vennero tenute in tutte le situazioni interessate. Moltissimi Deputati e Senatori (alcuni anche di maggioranza) presentarono emendamenti al testo ed altri ancora presentarono articoli nuovi da inserire nella legge finanziaria.

**Il Governo dovette cedere in parte a quella che un alto dirigente del Ministro del Lavoro, definì in tono sprezzante la lobby dell'amianto ed accettare alcune modifiche sostanziali.**

Le lotte dei lavoratori sono state efficaci, ma non hanno raggiunto tutti gli obiettivi che si proponevano anche se in positivo altri lavoratori esposti ad un'altra sostanza cancerogena hanno avuto riconosciuto i benefici previdenziali come per l'amianto<sup>2</sup>. In conclusione con la data del 2 di ottobre 2003 è stato segnato un discrimine: coloro che hanno ottenuto il riconoscimento degli anni di esposizione, coloro che avevano in corso una causa, coloro che hanno fatto richiesta dei benefici prima di quella data hanno diritto ad essere trattati secondo la vecchia legge<sup>3</sup>. Tutti gli altri invece si dovranno scordare i benefici previdenziali, in quanto se riusciranno a superare l'impossibile dimostrazione della esposizione superiore a 100 fibre litro per otto ore al giorno e per almeno dieci anni, avranno semplicemente una maggiorazione monetaria che si aggiungerà agli anni di pensione maturati, sempre che facciano la domanda entro 180 giorni dalla data di pubblicazione della legge.

Una data quindi quella del due ottobre che non segna solo un discrimine, ma stabilisce una discriminazione fra lavoratori che pur essendo stati esposti al rischio amianto nel medesimo modo, avranno due trattamenti diversi. La lotta non è finita. Oltre la mobilitazione c'è materia di ricorsi alla magistratura, fino alla Corte Costituzionale.

Negli anni successivi i lavoratori e le Associazioni hanno continuato le mobilitazioni.

Sono state proposte nuove leggi, particolarmente ancora nella legislatura guidata dall'On.le Berlusconi con il ddl Pizzinato–Malabarba (Senatori che avevano guidato la lotta legislativa in Senato per attenuare gli effetti deleteri della proposta di legge elimina benefici, riuscendo a fare mantenere “*le disposizioni privilegiate*” per i lavoratori ex esposti prima del 3 ottobre 2003), successivamente con il Governo Prodi la proposta di legge Casson e oggi di nuovo con l'On.le Berlusconi, con la ripresentazione aggiornata del ddl Casson.

Nei due anni di durata del Governo Prodi si è verificata una prima alleanza fra diverse Associazioni delle vittime dell'amianto: ciò ha portato ad incidere maggiormente sulle istituzioni sia nazionali che regionali e locali. Una manifestazione preceduta da conferenze stampe e convegni presso il Senato della Repubblica hanno convinto il Governo ad inserire nella legge finanziaria per il 2008 **il Fondo per le vittime dell'amianto** che, ottenuto come norma, attende ancora – dopo il cambio di Governo – di essere attuata con un apposito Decreto.

Ma non sono mancate le rivendicazioni per ottenere più giustizia nella

---

2 Cfr. comma 132 articolo 3 della legge finanziaria

3 N. 257/92 articolo 13 comma 8, come modificato dalla legge 271/93

erogazione dei benefici previdenziali agli aventi diritto. Le istanze avanzate al precedente Governo e successivamente direttamente anche all'Inail comprendevano:

- la richiesta di accelerare i tempi di definizione dei procedimenti amministrativi incardinati sulle domande di riconoscimento presentate dai lavoratori, al fine di ottenere la certificazione da esibire all'ente erogatore della prestazione pensionistica;

- un sistema più efficiente di definizione amministrativa per limitare il ricorso alla tutela giurisdizionale e interdire la possibilità di appelli per tutti i gradi di giudizio nel caso di accertamento inoppugnabile;

- la richiesta di riconoscere come malattie professionali da amianto per gli ex esposti non solo i mesoteliomi, ma anche altri tumori come il tumore del polmone (che pure è tabellato) e pure, pur con percentuali inferiori (ma non irrisorie), le placche pleuriche;

- la richiesta più generale nei confronti del Presidente del Senato (corredata anche da 10.000 firme) affinché fosse iniziata la discussione della proposta di legge Casson che, nella parte risarcitoria-previdenziale, chiede di definire la questione ancora aperta del riconoscimento dei benefici contributivi agli ex esposti (subordinandolo soltanto al limite dei 10 anni, e non alle 100 fibre/litro di esposizione, assegnandone la relativa competenza ai fini della istruttoria del procedimento amministrativo alle A-USL e abrogare la norma sulla decadenza).

Come precedentemente sottolineato, la mobilitazione delle Associazioni e dei singoli esposti, ha indotto il Governo Prodi a riaprire il capitolo dei benefici previdenziali, non con la finanziaria, ma nel cosiddetto Decreto Welfare (articolo 1, commi 20,21,22 della legge 247/07) con il quale si è affermata una nuova disciplina, limitata ai soli lavoratori dei siti oggetto di atto di indirizzo.

Il ricorso presentato dall'avvocato Ezio Bonanni per conto delle Associazioni e dei singoli lavoratori aventi diritto, sottolinea come *“questa norma sia stata approvata al fine di collocare in pensione tutti i lavoratori che, enormemente esposti alle polveri e alle fibre, fino al periodo indicato negli atti di indirizzo, lo sono stati anche per quelli successivi ed a tutt'oggi con enorme rischio di contrarre patologie asbesto correlate e di accelerare i tempi di latenza. Sottraendo al lavoratore l'onere della prova del superamento delle 100 fibre litro, si permette al medesimo di accedere alla pensione e di non essere più esposto, come rimozione dell'ulteriore rischio”*.

Questo è il primo motivo che ci fa ricorrere alla Corte Europea per i diritti dell'Uomo (CEDU).

Non è solo uno dei tanti motivi di ordine giuridico spiegati a fondo, con

ricchezza di particolari e con riferimenti alla sua<sup>4</sup> giurisprudenza, ma riguarda un problema più generale che il Decreto applicativo della legge sul *welfare*, omette.

Nel senso che tutto resta come prima.

Infatti il Decreto del 12 marzo 2008 del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, non va oltre un mero discorso ristretto ai benefici previdenziali, ma non solo, ne restringe la platea dei beneficiari, come è ben evidenziato nel ricorso.

La CEDU dovrebbe pronunciarsi anche nel merito della qualificazione giuridica della prestazione previdenziale che non è un beneficio (per dei lavoratori privilegiati) ma un risarcimento.

Non solo oggi un ragionamento siffatto non tiene, ma si farebbe finta di non capire l'enorme ingiustizia che hanno subito quei lavoratori che per anni sono stati esposti all'amianto.

Quelli che hanno avuto la fortuna di non soccombere, né di essere, per il momento, colpiti da una malattia da amianto, vivono nell'angoscia (qualcuno nel terrore).

Può darsi che non saranno mai colpiti, ma già il danno psicologico subito è molto elevato, inaccettabile.

Qualche "*ben pensante*" potrebbe obiettare che ci sono stati (o ci saranno) lavoratori andati in pensione o che andranno in pensione in anticipo, che potrebbero continuare a lavorare, mettendo a frutto la situazione.

Costoro non porterebbero buona fama agli altri lavoratori e a tutte le Associazioni che si battono per affermarne i diritti (pur sapendo che non si tratta di finanziari o di capitalisti, ma di operai che cercano di vivere il meglio possibile), ma non possono diventare un motivo che possa giustificare la violazione di una legge dello Stato.

**Vogliamo dunque chiedere alla CEDU di andare oltre le mere parole del Decreto Ministeriale e di pronunciarsi per affermare il rischio zero per l'amianto come per tutti gli altri cancerogeni.**

Non vi deve essere chi lavora e torna a casa la sera senza problemi e chi ritorna invece contaminato; oppure resta vittima subito di un infortunio sul lavoro, come capita in Italia ad oltre 1300 lavoratori ogni anno.

**E la discriminazione è il secondo motivo sul quale vogliamo soffermarci e che il ricorso contempla fra i principali.**

---

<sup>4</sup> Nel testo del ricorso a Strasburgo e nei documenti allegati si fa esplicito riferimento alle centinaia e centinaia di Sentenze, relative a parecchie migliaia di lavoratori, che hanno potuto guadagnare la prestazione previdenziale solo grazie alla pronuncia positiva dei Tribunali, non solo nel Lazio, ma in tutta Italia e che costituisce una prova indiziaria della non applicazione della norma da parte degli enti.

Perché il diritto alla considerazione di un periodo più esteso di esposizione (fino al 2003) è riservato solo a quei lavoratori che sono soggetti agli atti di indirizzo?

Perché solo ai lavoratori di *alcuni atti* di indirizzo?

Ricordiamo che la legge 257/92 contempla lavoratori che sono stati esposti come soggetti al diritto di ottenere i benefici.

La “*ratio*” fondamentale come si dice in linguaggio giuridico, è l’esposizione sopra i dieci anni.

Se si dimostra che l’esposizione è durata oltre il 1992, anno in cui con la legge 257 è stata stabilita la messa al bando dell’amianto (a parte la possibilità di impiegare i residui produttivi per altri due anni), non è pensabile, né è avvenuto che, come per incanto, sparisse dai luoghi di produzione e di commercio, dove i lavoratori erano impiegati.

Le bonifiche sono state effettuate negli anni successivi, a volte molti anni dopo.

Addirittura ancor oggi qualche lavoratore afferma che nella sua azienda c’è ancora amianto.

**E’ necessario allora che la CEDU intervenga di fronte alla precisa e pesante discriminazione che il Decreto ha prodotto.**

Se giustamente il tempo in cui si deve calcolare l’esposizione è stato allungato fino al 2003, ogni lavoratore esposto fino a quella data deve potere essere messo nel novero degli aventi diritto, perché è evidente che l’amianto faceva male prima del 1992, dopo il 1992 e continuerà ad essere contaminante per tutti coloro che a qualunque titolo sono o saranno ad esso esposti dentro e fuori i luoghi di lavoro.

Ed è chiaro che l’amianto sia rimasto ancora presente nei luoghi di lavoro oltre il ragionevole periodo di tempo necessario per la bonifica.

Le responsabilità devono essere accertate; non solo, ma si sarebbe dovuto porre a carico delle aziende responsabili della contaminazione anche una quota parte – la più consistente – del fondo per le vittime, invece di metterla a carico di chi effettua le bonifiche e lo smaltimento.

E veniamo ad un altro fondamentale motivo cui fa riferimento il ricorso depositato dall’avv. Ezio Bonanni: la necessità del giudizio, o meglio della ragionevole durata del processo.

L’esperienza ci dice che gli Enti si servono di avvocati competenti e capaci in grado di procrastinare i processi in tempi biblici; ciò avviene sia a causa della denunciata situazione della Giustizia Italiana (mancanza di personale, di locali, di strutture e di strumenti), sia per i ricorsi a tutti i gradi di giudizio.

Chi richiede i benefici finisce di andare in pensione secondo la decorrenza calcolata rispetto agli anni di contributi versati e all'età anagrafica.

Dunque non usufruisce di quel diritto.

Un danno impagabile, ma che andrebbe risarcito.

Ora il ricorso alla CEDU è stato depositato ed ha iniziato il suo *iter*.

Sappiamo che i tempi di giudizio non saranno stratosferici e crediamo che i motivi esposti, che sono molti di più di quelli che qui abbiamo sottolineato, convincano i giudici europei a pronunciarsi favorevolmente e, quindi, a condannare l'Italia per la sua inadempienza.

### **3. Ricorso alla Corte Europea di Strasburgo** (a cura di Aurelio Pischianz)

Non nascondo che, quando qualche mese fa venni a conoscenza dell'intenzione dell'Avv. Ezio Bonanni di sottoporre alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo il "*problema amianto*", mi chiesi quali fossero le motivazioni che avessero determinato la scelta di intraprendere un così difficile, impervio percorso giudiziario.

Era forse l'Avv. Bonanni in cerca di notorietà?

O forse ricorrere alla Corte Europea era davvero l'unico modo per tutelare i diritti di tutti quei lavoratori che, loro malgrado, sono stati esposti all'amianto?

Oggi, dopo aver letto l'imponente testo, ed essendo a conoscenza dell'immensa mole di lavoro che si cela dietro la stesura finale dell'atto, so che la risposta alla domanda che mi ero posto è una sola: il Ricorso alla Corte Europea è stato concepito, studiato e realizzato per trovare, finalmente, una soluzione al problema amianto, e per tutti i lavoratori e le loro famiglie che, loro malgrado, sono state vittime di quella che può essere definita la peste del XX e XXI secolo.

Non bisogna dimenticare, infatti, che il numero altissimo delle malattie amianto correlate e le morti ricollegabili a siffatte patologie, sono paragonabili a quelli di una guerra in piena regola!

Eppure il problema amianto, nonostante il numero incalcolabile di lavoratori, che sono morti o si sono ammalati, chi di gravi malattie, chi addirittura di patologie incurabili, nonostante, quindi, la sua *prepotente attualità*, sembra essere stato trascurato e non trattato con l'attenzione che merita.

*In primis* dal legislatore italiano.

Ecco dunque che il ricorrere alla Corte Europea, supremo organo giudiziario, sovranazionale a respiro europeo, deputato alla protezione dei diritti dell'uomo, si profila quale unico modo per ottenere giustizia: troppo spesso si dimentica, a livello nazionale, che il problema amianto è fatto di *uomini*, di storie umane, di *vita*

e di *sofferenze*. Di qui il bisogno, la necessità di chiedere l'intervento di un Giudice – quale la Corte dei diritti dell'Uomo e per le Libertà Fondamentali – che, nell'adottare le sue decisioni, tenga presenti prima di tutto le *ragioni umane* collegabili al problema che gli viene sottoposto, e non solo altri profili (quali, ad esempio, le “*ragioni di bilancio*”), troppo spesso valorizzati oltre misura dal nostro legislatore.

Ebbene, l'Avv. Bonanni, esimio professionista, per mia conoscenza diretta, ha lavorato giorni e notti al fine di comporre questo atto, unico nel suo genere per la complessità – non solo giuridica, ma anche e soprattutto *umana* – del tema trattato, redigendo meticolosamente e con certissima pazienza un testo che penso farà (auto)strada in “*Giurisprudenza*”.

Il testo si compone peraltro di dettagliate annotazioni, rigorosamente precise nei numeri, nella locazione dei tanti siti pericolosi di fabbriche, cantieri navali/edili, aree portuali, e nella descrizione di una miriade di situazioni di lavoro che comunque avevano una esposizione all'amianto “*significativa*” quotidiana. Chi legge deve sapere che ancora oggi il c.d. rischio esposizione è reso possibile dalla mancata attuazione di un piano di bonifica serio ed immediato, che per poter decollare ha la primaria necessità di reperire con estrema urgenza, pena la perpetuazione dell'inquinamento, i siti delle discariche magari anche di carattere temporaneo.

Al lettore attento non sfuggerà, in conclusione, che lo scopo del Ricorso è quello di far sì che, finalmente, tutti i lavoratori d'Italia che sono stati esposti all'amianto, sia quelli che hanno lavorato sbarcando sacchi di amianto dalle navi presso i porti delle nostre città, sia quelli che prestavano attività lavorativa a bordo delle navi stesse, sia quelli che sono andati in pensione prima del 28 aprile 1992, sia quelli che hanno avuto accesso al trattamento pensionistico dopo la fatidica data, sia tutti gli altri lavoratori che, nelle più disparate situazioni lavorative, sono entrati in contatto con questo minerale, possano ottenere finalmente GIUSTIZIA.

Tutto ciò nel rispetto del principio di uguaglianza, valore fondamentale della nostra Costituzione: solamente così la “*LEGGE*”, in questo caso la 257/1992 e successive modifiche, potrà definirsi tale. Perché la legge, ricordiamolo, è uguale per tutti, e non distingue tra situazioni identiche.

#### **4. Prima di tutto la salute: la morte sul lavoro e di lavoro non è mai una fatalità** (a cura di Michele Michelino e Daniela Trollio)

Siamo un gruppo di lavoratori costituiti in comitato, in Sesto San Giovanni, la Stalingrado d'Italia, nella quale, ancora oggi, lavorano migliaia di operai.

Nel 1994, prima della ristrutturazione che portò alla chiusura delle grandi fabbriche, Sesto aveva 42.000 operai concentrati in 8 grandi fabbriche, su una popolazione di 90000 abitanti. Quando, tra i nostri compagni di lavoro, cominciarono ad aumentare il numero delle neoplasie e di altre malattie professionali, riconducibili all'esposizione all'amianto e ad altri cancerogeni (cromo, nickel, piombo, ecc.) ci siamo convinti della necessità di non delegare più ad altri la tutela dei nostri diritti, se non a noi stessi e che la morte sul lavoro e di lavoro non è mai una fatalità.

Non il destino, ma la sete di profitto e l'indifferenza di molti è la causa di tante tragedie.

Il nostro non è un caso isolato!

Ci siamo costituiti in Comitato per svolgere quella essenziale funzione di difesa dei lavoratori e per la tutela dei loro diritti.

Gli studi epidemiologici hanno, purtroppo, confermato la più alta incidenza di queste patologie tra i lavoratori di Sesto San Giovanni, rispetto al resto della popolazione.

L'ultimo che ci ha lasciato, in ordine di tempo, è il nostro compagno Sergio Trivella, deceduto a 54 anni, nell'agosto 2008, per una neoplasia polmonare.

Non possiamo certo dire che gli abbia giovato essere esposto, senza alcuna protezione, a polveri e fibre di amianto e ad altri cancerogeni, oltre la soglia di legge, nell'ambiente lavorativo;

Certo è che, come ha dimostrato la scienza medico legale, inalare polveri di amianto favorisce i processi cancerogeni, li determina e li accelera.

Sergio, rappresenta solo l'ultima delle morti sospette tra gli operai della Breda Fucine: a decine e decine, i nostri compagni sono morti e continuano a morire con le patologie più strane.

L'intera penisola italiana è percorsa da una silenziosa e strisciante tragedia, cosparsa di lacrime e sangue.

Sono migliaia i morti per infortuni sul lavoro e malattie professionali, quasi un bollettino di guerra, dove tuttavia a morire sono sempre e solo gli operai.

Questo stride violentemente con i principi costituzionali sui quali si fonda la nostra Repubblica, il cui caposaldo è il lavoro (art. 1), presupposto per poter fruire dei diritti inviolabili, connaturati alla persona umana (art. 2), che lo Stato riconosce ed in quanto tale tutela.

Come tutela il lavoro (art. 4 e 35) cui è affidato il ruolo di protagonista nell'affrancamento delle classi più deboli ed emarginate, per il progresso materiale e morale (art. 36 Cost.) contro ogni disuguaglianza e sperequazione (art. 3 Cost.), capace di rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che possa limitare

e mortificare la persona umana, tutelata in quanto tale.

*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività* (art. 32 Cost.) e la stessa iniziativa economica privata pur essendo libera “*non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*” (art. 41 II° comma Cost.).

Il datore di lavoro è obbligato ad adempiere ai fondamentali obblighi di tutela della salute dei suoi dipendenti e deve assumere tutte quelle precauzioni che “*sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*” (art. 2087 cc. come approvato dal Regio Decreto del 16.3.1942 n. 662).

Già nel 1943, quando si ebbe consapevolezza della nocività dell'amianto per la salute umana il regime fascista, prima di essere sconfitto dalla resistenza, aveva trovato il tempo di promulgare la legge 455 con la quale imponeva all'Inail di riconoscere come malattie professionali la silicosi e l'asbestosi e le tabellava, facendo gravare, dunque, sull'ente assistenziale l'onere della prova nel caso avesse voluto negare la provvidenza all'operaio malato.

Il legislatore era dunque consapevole, fin dall'inizio degli anni '40, quando il suo utilizzo era ancora molto limitato, che l'amianto era nocivo per la salute umana.

Con gli anni '60, la scienza medico-legale dimostrò inconfutabilmente il nesso di casualità di alcune patologie tumorali con l'esposizione all'amianto e che il medesimo fosse il cancerogeno più pericoloso.

Ci si sarebbe dovuti attendere, dunque, che l'amianto non fosse più utilizzato come materia prima e che fosse rimosso nella componentistica dei macchinari del ciclo produttivo e negli impianti, ove fosse presente, anche in struttura compatta.

Mentre, ben diversamente, sorvolando tutte le leggi anche costituzionali, nessuna iniziativa fu adottata per limitarne l'uso, anzi se ne aumentò l'utilizzo, sia come materia prima, sia nella componentistica, sia nell'edilizia, di civile abitazione ed industriale.

Noi lavoratori non eravamo a conoscenza del grave rischio legato all'esposizione e fummo adibiti a svolgere attività lavorativa in esposizione anche ad altre sostanze cancerogene, dal cromo, al nickel, al piombo, ecc.

Chi era consapevole del grave rischio per la salute dei lavoratori e dell'intera collettività ha preferito nascondere e tacere e lo Stato ha dimenticato l'amianto killer e a centinaia se non a migliaia, in tutta Italia, i lavoratori sono morti, in silenzio e senza giustizia.

Già nel 1974, lo S.M.A.L. (Servizio di Medicina Preventiva per gli Ambienti di Lavoro) di Sesto San Giovanni l'aveva evidenziato, in rapporti inoltrati alla

Direzione Aziendale Breda Fucine, all'Assessorato alla Sanità, al Servizio Sanitario Aziendale, all'Ufficiale Sanitario, all'Ispettorato del Lavoro, ai Sindacati CGIL-CISL-UIL e alla FLM (Federazione Lavoratori Metalmeccanici).

L'organizzazione del lavoro prescindeva dalla tutela della salute o era quanto meno inadeguata a quel fine, privilegiando il profitto al rispetto dei diritti.

Molti dei nostri compagni di lavoro sono morti senza ottenere giustizia e non è migliore la situazione nel resto dell'Italia ed in altri territori.

Tuttavia dobbiamo combattere la nostra battaglia di civiltà, che dalle aule dei Tribunali d'Italia abbiamo, ora, trasferito presso la Corte Europea di Strasburgo, proponendo ricorso contro la Repubblica Italiana e l'Inail, rei di avere ancora una volta, dopo aver dimenticato, discriminato e conculcato diritti già acquisiti e costituzionalmente rilevanti.

La norma tutela la salute ma, nello stesso tempo, ed è questo il segno della sua modernità, pur a distanza di quasi 70 anni dalla sua formulazione, individua nel dipendente la persona umana e ne tutela la sua dignità, anticipando ed integrando la Carta Costituzionale.

Ma queste norme sono rimaste sulla carta e fuori dai cancelli della fabbrica!!!

Abbiamo dato vita, dunque, al Comitato per la Difesa della Salute nei Luoghi di Lavoro e nel Territorio intraprendendo una battaglia di giustizia e verità.

Tuttavia, quando lo Stato dimentica l'amianto killer, la nostra attività diventa l'unico sostegno e supporto per questi nostri compagni le loro famiglie e per le loro vedove.

Più volte, insieme ai nostri compagni di lavoro, abbiamo protestato per la mancanza d'aspiratori e delle condizioni di sicurezza, denunciando che – mentre tutti parlavano di robotica o di fabbrica automatizzata – in fabbrica ci si ammalava e si moriva. Ogni volta, davanti alle proteste, la direzione aziendale prospettava la chiusura della fabbrica. I sindacati confederali consigliavano di non scioperare né di interrompere la produzione.

Tuttavia, i "sacrifici" non hanno evitato lo smembramento della fabbrica, la cassa integrazione e la chiusura della Breda.

Lo stesso processo è avvenuto nelle altre fabbriche sestesi, con la chiusura della Falck, dell'Ercole Marelli, della Magneti Marelli, dell'Ansaldo e di tutte le altre grandi fabbriche.

Ogni anno muoiono nel mondo per cause legate all'attività lavorativa 2 milioni di persone, 100 mila solo per l'amianto, mentre gli infortuni totali sono 270 milioni.

Nella "civile" Italia gli infortuni sul lavoro sono oltre un milione, 26000 le

denunce di malattie professionali e 1500 i lavoratori morti.

Solo per le malattie derivate dall'amianto ogni anno muoiono nel nostro paese quasi 5000 lavoratori.

A queste cifre vanno aggiunte le migliaia di morti dovute a malattie causate all'inquinamento ambientale e quelli derivanti dai 3 milioni e 500 mila lavoratori stranieri e italiani al nero, che non rientrano nei conteggi Inail.

Quindi non è azzardato pensare che, i morti sul lavoro e di lavoro in Italia, siano più di 10 al giorno.

Ogni anno il costo sociale degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali è pari al 4% del PIL mondiale, ma il costo pagato dai lavoratori è molto più alto.

E' in questo contesto che si colloca la nostra battaglia politica, etica e morale, prima che legale. Siamo semplici operai, lavoratori privi di cognizioni giuridiche, ma ci risultano incomprensibili i motivi per i quali ai tanti infortuni sul lavoro ed alle malattie professionali, spesso mortali, non seguano delle pene esemplari.

Se infatti le norme sono quelle che abbiamo sopra richiamato, coloro che erano a conoscenza della nocività per la salute umana dell'amianto sono responsabili e come tali dovrebbero pagare.

La vicenda processuale che ci riguarda e le morti sospette in Sesto San Giovanni assumono un aspetto singolare e per certi versi sconcertante!

Molti processi sono stati definiti con la assoluzione per prescrizione e cioè per il venir meno della pretesa punitiva dello Stato per il decorso del tempo.

Non riusciamo a comprendere i motivi (anche se un vecchio proverbio dice che a pensare male a volte si indovina) per i quali i processi non sono stati celebrati in tempo utile, permettendo agli imputati di poter beneficiare della prescrizione prima e dell'indulto dopo.

Certo questi avrebbero potuto rinunciarvi, se fossero stati convinti della loro innocenza! Ma non vi hanno rinunciato.

In altre circostanze, come nel processo concluso il 12 febbraio 2003, i dirigenti sono stati assolti perché *"il fatto non sussiste"*.

Anche in questo caso, abbiamo chiesto e chiediamo i motivi per i quali sia stata utilizzata la formula della insussistenza del fatto, che sembra escludere le morti. Ma se i nostri compagni sono morti per malattie professionali spesso riconosciute dall'Inail, ci riesce difficile comprendere il dispositivo della Sentenza.

Eppure l'amianto c'era, lì, in fabbrica!

Ci sono stati anche molti casi di mesotelioma pleurico, la cui incidenza, secondo il dato epidemiologico e lo studio ambientale, è riconducibile, quanto

meno come concausa e con elevato grado di probabilità, all'esposizione lavorativa a polveri e fibre di amianto;

Nel settembre del 2003, sono stati portati alla sbarra 12 dirigenti della Breda Ferroviaria/Ansaldo.

Al termine della causa, il 5 gennaio 2005, nove dei dodici dirigenti furono condannati, ma, con la concessione "attenuanti generiche, perché incensurati, e anziani" e dunque "non doversi procedere per intervenuta prescrizione".

Altro che ...giustizia è fatta!

La stessa odissea ci ha accompagnato nel percorso di riconoscimento dei benefici contributivi per esposizione all'amianto, contemplati con l'art. 13 comma 8 della legge 257/92, e per i malati di patologie asbesto correlate dall'art. 13 comma 7, legge 257/92.

Gli Enti pubblici che avrebbero dovuto applicare la legge dello Stato e riconoscere pacificamente agli operai esposti i benefici contributivi – che più giusto sarebbe chiamare "risarcimenti", in forza delle loro minori aspettative di vita – non hanno ottemperato, mostrando di agire come un'assicurazione privata.

Ne sono seguiti lunghi procedimenti giudiziari, spesso con irragionevole durata, anche in questo caso con violazione delle norme di cui all'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo.

In alcuni casi queste Sentenze, con le quali l'avente diritto si è visto riconosciuto il beneficio contributivo, sono state pronunciate quando questi aveva già autonomamente maturato il diritto, vanificandone l'esito e "*sterilizzando*" il diritto.

In altre occasioni l'Inps, dopo l'accoglimento della domanda in primo grado e la conferma della Sentenza in grado di appello e, nonostante nel frattempo fosse intervenuto il rilascio di certificazione di esposizione da parte dell'Inail (a fronte del quale l'ente erogatore deve solo riconoscere), ha impugnato anche in Cassazione la Sentenza favorevole della Corte di Appello.

La mano destra non sa quello che fa la mano sinistra e il denaro pubblico viene sperperato in inutili procedimenti che, tra l'altro, sovraccaricano la già claudicante macchina giudiziaria, caratterizzata dall'enorme arretrato e dalla penuria di mezzi.

Per lo sperpero del denaro pubblico, riteniamo debba pronunciarsi la Corte dei Conti, cui stiamo pensando di far conoscere la vicenda.

Le manifestazioni e le lotte di piazza contro il Commissario Liquidatore della Breda Fucine (chiusa nel 1997), l'Inail e l'Inps ci hanno permesso comunque di aprire un varco nella loro granitica resistenza e – ancora contraddicendo loro stessi – questi enti ci hanno riconosciuto con certificati amministrativi di

esposizione il diritto ai benefici contributivi, per 250 lavoratori, da noi considerati un acconto su quanto dovuto.

Infatti, questi nostri compagni hanno diritto anche al risarcimento del danno biologico, morale e per lesione degli altri diritti costituzionali.

Inoltre, se questo riconoscimento è tale per 250 lavoratori e per altri si sono pronunciati i Magistrati, non riusciamo a comprendere i motivi per cui molti dei nostri compagni sono ancora impegnati in cause i cui tempi appaiono biblici.

Nell'ottobre del 2008, siamo stati informati soltanto dalla stampa che la competente Procura della Repubblica di Milano aveva chiesto al GIP l'archiviazione del procedimento pendente per la morte sospetta per esposizione all'amianto di decine di nostri compagni di lavoro.

Tuttavia, la nostra lotta continua!

Abbiamo ritenuto pertanto di denunciare l'Italia e l'Inail innanzi la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo, di Strasburgo, a cui approdiamo dalle aule dei Tribunali cogliendo l'occasione che ci ha concesso il Ministro del Lavoro, On.le Damiano, con il Decreto del 12/3/2008 e l'Inail, che tra tutti i lavoratori esposti pretende che i benefici contributivi, quelli nuovi e più estesi, che prescindono dalle 100 f/litro e dalla prova diabolica che se ne deve fornire in Tribunale, siano riconosciuti soltanto ai lavoratori di 15 siti.

Riteniamo dunque di usare tutti i mezzi che l'ordinamento anche internazionale ci mette a disposizione per ottenere giustizia.

Non intendiamo delegare a nessuno la difesa dei nostri diritti.

Con le altre Associazioni stiamo lavorando per costruire un grande movimento che, al di là di ogni steccato ideologico, unifichi tutte le lotte operaie e popolari, nella battaglia contro lo sfruttamento e le logiche di morte.

Lottiamo per imporre condizioni di sicurezza nella organizzazione del lavoro, affinché altri non debbano subire e patire quello che abbiamo subito noi, i nostri compagni di lavoro e i nostri famigliari. La nostra lotta ha fatto comprendere a molti lavoratori che la loro malattia non era causata da un infausto destino, ma aveva precise responsabilità in chi sapeva e nulla ha fatto per evitare queste morti annunciate e questo ha dato a molti un motivo in più per combattere.

Crediamo che il primo dovere della magistratura sia quello di indagare su tutte la morti "innaturali" perseguendo i responsabili e continueremo a lottare insieme a tutti coloro che vogliono far valere il principio: "*prima di tutto la salute*" e far diventare realtà il fatto che "*senza sicurezza non ci può essere lavoro*".

## **5. Giustizia per le vittime dell'amianto** (a cura di Silvio Mingrino)

Entrambi i miei genitori sono stati uccisi dal mesotelioma, ma prima ancora da chi aveva deciso per loro di privilegiare il profitto senza informarli del rischio cui venivano esposti, mio padre come operaio della Cementifera Broni e mia madre casalinga che ne lavava le tute contaminate.

Io non ho ottenuto giustizia.

Mio padre è morto il 23 settembre 1999 dopo 18 mesi di calvario, mia madre è morta il 18 luglio del 2008 dopo 11 mesi di atroci sofferenze.

Ho giurato sulla loro tomba di lottare per avere giustizia sia per loro che per le altre vittime. Abbiamo costituito questa associazione quando già l'Avv. Ezio Bonanni aveva depositato il ricorso a Strasburgo.

Ma la nostra associazione intende intervenire a Strasburgo, non solo giudiziariamente, ma, soprattutto, con la presenza fisica.

Intendo portare il caso di Broni in Europa, alle Nazioni Unite ed in ogni altra istanza internazionale.

Non mi arrenderò. Come non si arrenderanno i familiari delle altre vittime.

Grideremo a tutto il mondo la nostra indignazione, per uno Stato che è inadempiente anche degli obblighi costituzionali ma anche di ogni più umano senso di giustizia e di pietà.

Perché discriminare le vittime dell'amianto?

Debbo ricordare che anche Broni è stata esclusa dai nuovi benefici contributivi per esposizione all'amianto dall'ultimo Governo Prodi, senza che nessuno lanciasse un appello.

Solo il Senatore Turigliatto, il sen. Casson e pochi altri e l'Avv. Ezio Bonanni, con le altre Associazioni, hanno tentato di porvi rimedio.

Abbiamo deciso di costituire l'associazione AVAP, alla quale si sono associati i lavoratori esposti all'amianto e i famigliari delle vittime della Provincia di Pavia.

Abbiamo affiancato l'Avv. Ezio Bonanni, nella sua battaglia personale, morale etica e giuridica, in difesa delle vittime dell'amianto.

Chiediamo giustizia non solo per i nostri morti ma per tutte le vittime e per gli stessi lavoratori esposti.

Saremo presenti a Strasburgo al momento della discussione del ricorso, cui dichiariamo di aderire.

## **6. L'amianto e le Istituzioni** (a cura di Pietro Galassi)

La CONF.A.I.L. è un sindacato autonomo, che in Provincia di Latina e nel resto d'Italia si batte per la difesa dei lavoratori e dei loro diritti negati e calpestati.

E' dura la battaglia di noi lavoratori per far valere i nostri diritti, anche contro ogni discriminazione e contro ogni comportamento anti sindacale, di cui siamo stati vittime.

Abbiamo sempre lottato singolarmente e come Sindacato per mettere definitivamente al bando l'amianto; da Latina l'abbiamo estesa in tutto il resto della penisola, grazie al concorde parere e all'impegno incessante del nostro Segretario Nazionale e della intera organizzazione sindacale.

Nelle fabbriche ed in ogni altro luogo di lavoro, abbiamo affermato e riaffermato il diritto alla salubrità dell'ambiente lavorativo.

Ma noi crediamo nel dialogo, nell'incontro più che nello scontro: al centro poniamo l'uomo, non isolato nella sua individuale fissità, come essere dialogante, che si rapporta con le istituzioni che non debbono rimanere nel palazzo, ma debbono proiettarsi all'esterno, o aprire le loro porte a tutti, ivi compresi gli ultimi, i più deboli, i malati, anche quelli di lavoro e per lavoro.

Negli anni passati i luoghi di lavoro erano ambienti disumani: polveri, fumi, cancerogeni di ogni tipo.

Intendiamo perseguire i nostri fini con il dialogo, con il rispetto reciproco, con la concertazione, che presuppone la collaborazione delle istituzioni che ora, per gli esposti all'amianto e per le sue vittime, non può fare altro che tentare di ridurre il danno.

Giorno dopo giorno, i nostri iscritti si stanno ammalando.

Ancora poco alla volta, ma significativamente in ognuno dei siti per i quali è intervenuto il giudiziale accertamento di esposizione da parte della Magistratura e che coinvolge migliaia di operai nella nostra provincia.

Questi lavoratori se hanno ottenuto il riconoscimento lo debbono soltanto all'Avv. Ezio Bonanni che caparbiamente ha perseguito a partire dal 2000 l'obiettivo di far accertare nella nostra provincia la massiccia presenza di amianto.

Ora tra di loro, carcinomi, mesoteliomi, tumori strani, ma anche fibrosi polmonari.

Le Istituzioni non possono rimanere a guardare.

Questa pubblicazione, voluta dal Comitato per la Difesa per la Salute nei Luoghi di Lavoro e nel Territorio di Sesto San Giovanni (Mi) è il grido di dolore e allo stesso tempo la testimonianza con la quale non intendiamo dimenticare i nostri compagni di lavoro che sono morti o che stanno male.

Abbiamo rivolto l'appello a tutte le istituzioni, anche al Capo dello Stato, con tre obiettivi:

– subito il fondo vittime dell'amianto, già legge dello Stato ma non operativa!!!

– ottenere la celebrazione della seconda conferenza nazionale non governativa amianto, cui possano partecipare tutte le istituzioni e i lavoratori.

– ottenere la bonifica degli edifici, da quelli pubblici a partire dalle scuole, fino a quelli privati e una riforma legislativa che metta al bando definitivamente l'amianto.

Non intendiamo limitare la nostra battaglia ai soli ambienti di lavoro, in quanto ad essere esposti sono anche le nostre mogli e i nostri figli, se è vero che l'intero territorio della provincia di Latina e dell'intera nazione è coperto da milioni di tonnellate di amianto.

Le istituzioni non possono far finta di non vedere!!!

Noi saremo lì tutti i giorni a ricordarglielo.

L'azione intrapresa dal nostro sindacato con l'Avv. Ezio Bonanni che ha portato queste istanze a Strasburgo, è finalizzata ad ottenere la condanna dello Stato inadempiente, prima, ora e nel futuro; per ottenere la bonifica, la sorveglianza sanitaria, benefici contributivi, con eguale attribuzione a tutti i lavoratori (compresi quelli della provincia di Latina che sono rimasti esclusi); ma anche e soprattutto annullare il decreto sicurezza nella parte in cui permette ancora oggi, all'inizio del 2009, che lavoratori debbano per guadagnare il salario essere esposti ad un killer, in palese violazione delle norme costituzionali; di bonificare tutte le scuole, gli edifici pubblici e anche quelli privati.

Le sofferenze e il pianto delle vedove e dei bambini dei nostri compagni di lavoro morti a causa dell'amianto e di malattie professionali e infortuni sul lavoro sono il lume della nostra coscienza e l'energia della nostra azione.

Non abbiamo accettato né accetteremo mai di chinare la testa: proseguiremo la nostra battaglia di giustizia e di libertà.

## **7. Giustizia e libertà, dignità e legalità, per i lavoratori del Sud** *(a cura di Luigi Pacchiano)*

Sono un lavoratore che è stato esposto all'amianto ed altri cancerogeni, come migliaia di altri.

Sono malato anche per amianto (anche se l'Inail dice che le mie patologie sono riconducibili ad un altro cancerogeno – e cioè le ammine aromatiche e

prodotti azoici) e sono ancora in vita solo per miracolo; ringrazio Dio di essere ancora in vita.

Molti sono morti.

Altri sono gravemente ammalati.

Per anni io e miei compagni in quella fabbrica (basta consultare internet per saperne di più) ed altri in altre fabbriche e luoghi di lavoro di tutto il territorio nazionale, sono stati esposti ad amianto ed altri cancerogeni, senza esserne informati e privi di protezione.

Io stesso, giorno dopo giorno, combatto con la malattia.

Prego il buon Dio di farmi rimanere ancora in vita per poter continuare la mia battaglia, anche per i miei compagni morti e per tutti i lavoratori del sud Italia che ancor più di quelli di altre regioni d'Italia sono vittime ed agnelli sacrificali.

E' infatti stretto il legame anche con il clima del sud, che impedisce agli stessi lavoratori di poter levare la loro voce.

Le vittime sono azzittite, impaurite...

Intimidazioni, giustizia lenta ed altre situazioni... per le quali mi appello direttamente al Presidente della Repubblica.

Al sud anche trovare un avvocato che ci difenda "veramente" diventa difficile, anzi quasi impossibile.

Ecco perché come lavoratori abbiamo deciso di rivolgerci all'Avv. Ezio Bonanni che abbiamo conosciuto dopo il deposito del ricorso a Strasburgo.

Abbiamo deciso che in quella sede dovrà rappresentare anche i lavoratori, le nostre famiglie e i nostri figli, del Sud Italia e della Calabria in particolare.

Morti in silenzio e senza nome.

Le norme della Costituzione sono scritte solo nella carta quando si parla di Calabria. Si pensi che la sola assenza di infrastrutture isola e frattura la nostra Regione dal resto d'Italia.

Soltanto per poterci spostare siamo costretti a percorrere una autostrada che ha solo il nome e per arrivare a Salerno possiamo impiegare anche 5 ore.

Gli ospedali non funzionano, e per potersi curare questi lavoratori, come anche gli altri malati, debbono emigrare in nord Italia o a Roma.

Grandi speculazioni nella nostra Calabria.

Evidentemente si vuole far permanere questa situazione.

Gruppi economici, imprenditoriali, forze oscure, vogliono umiliare questa terra e i suoi figli.

Anche la Corte di appello di Catanzaro dopo il Tribunale di Paola ha riconosciuto la professionalità delle patologie di cui sono vittima.

Ma quanta fatica! Quante battaglie! Quante eccezioni!

Occorre affermare una organizzazione giudiziaria efficiente ed una giustizia giusta, un sistema veramente solidale in modo che chi sbaglia debba pagare, non solo il conto del risarcimento, ma anche quello con la collettività.

Per questo motivo, ho già proposto allo Slai Cobas che è l'unico sindacato che si è dichiarato disponibile ad abbracciare la causa dei lavoratori calabresi, malati per esposizione ad amianto e ad altri cancerogeni nell'ambiente lavorativo, di appoggiare la battaglia delle Associazioni delle vittime dell'amianto e del loro legale e di intervenire nel procedimento in corso davanti alla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo.

Ritengo che il nostro sindacato – e non ho dubbi che lo farà – dovrà partecipare attivamente proprio innanzi la Corte con tutti i lavoratori, affinché le nostre istanze non cadano nel vuoto.

Spero di averne la forza, la possibilità, la salute, ma certamente non ho paura e non mi arrendo.

Nulla e nessuno mi potranno impedire di avere giustizia per me e per i miei compagni morti e per quelli malati e con me tutti quelli che lottano per la giustizia e libertà, dignità e legalità, dell'intera Calabria e dell'Italia tutta.

#### **8. Diritti e giustizia per i lavoratori toscani esposti all'amianto** *(a cura di Alessandro Rossi)*

Concepisco l'impegno sindacale come servizio da rendere ai miei compagni di lavoro ed alla collettività.

Il presupposto essenziale, fondamentale, è il rispetto della dignità del lavoro, che non può prescindere dalla salubrità del suo ambiente modellato ed organizzato con criteri di prevenzione assoluta, finalizzati, tendenzialmente al rischio "zero".

Tuttavia, ancora oggi, gli strumenti normativi sono di senso contrario e tale è, in particolare, il Decreto 81 del 2008, che tollera, ancora oggi, all'inizio del 2009, che poveri operai, ma anche impiegati, che sono nello stesso ambiente, per guadagnare il salario, necessario per vivere, debbano lavorare esposti all'amianto.

Questo è inammissibile ed inconcepibile.

Bene, dunque, il ricorso alla Corte per i Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali presentato dall'Avv. Ezio Bonanni, al quale anche la CISAL Federenergia, della Regione Toscana, in persona dello scrivente Segretario Regionale ha aderito.

Abbiamo portato a Strasburgo la storia nascosta e dimenticata della nostra Toscana che si immagina ancora solo come il paradiso dell'Arte e della Scienza, della Letteratura e della Cultura.

Una storia dimenticata e nascosta di poveri lavoratori viene ora alla luce ed alla ribalta in Europa.

Noi siamo i rappresentanti di una altra cultura, quella del Movimento Operaio, legata alla realtà ed alla verità, alla sofferenza ed ai sacrifici degli uomini comuni, che hanno costruito la bellezza e il prestigio della nostra Regione.

Chiediamo a tutte le istituzioni giustizia per i nostri morti e per i nostri malati, diritti per i nostri lavoratori.

L'istanza di giustizia e la domanda di tutela che il sindacato propugna, fortemente, sono affidate sotto il profilo legale all'Avv. Ezio Bonanni, che ha già ottenuto il riconoscimento giudiziale dei benefici contributivi per esposizione all'amianto e si avvia alle ulteriori iniziative, in campo internazionale e nazionale, utilizzando gli strumenti non della violenza o della sovversione, ma quelli della legalità.

## **9. Genesi storica e distribuzione geografica del problema – Amianto nel campo Geotermico di Larderello** *(a cura di Maurizio Cardellini)*

L'industria chimica esordisce a Larderello nel 1812, per sfruttare le risorse naturali del territorio.

Si otteneva mediante l'evaporazione delle acque dei lagoni, riscaldate con la legna, cui seguiranno altre tecnologie nuove e più valide.

Si dovrà attendere ancora 100 anni (1812 – 1904), prima che il Principe Ginori Conti, genero dell'ultimo rappresentante della famiglia *De Larderel*, con una ditta specializzata nell'estrazione dell'acido borico, faccia il suo ingresso a Larderello, innovando i metodi di lavoro e sostituendo al calore della legna quello del vapore geotermico di cui la zona era assai ricca.

Sarà questi, infatti, grazie al suo intuito e all'esperienza acquisita dai suoi predecessori, a dare una svolta decisiva alle attività degli stabilimenti del luogo, destinandoli non più all'esclusiva estrazione di prodotti borici, ma alla produzione di energia elettrica.

Si giungerà così alla realizzazione di un sistema produttivo che da semplice fenomeno sperimentale, diverrà nel tempo un riferimento a livello nazionale ed internazionale.

Dalle 5 lampadine accese il 4 Luglio 1904 a Larderello, per mezzo di una dinamo azionata da un motore alternativo alimentato dal vapore, si passerà, nel

1916, alla distribuzione di circa 2800 KW, per arrivare nel 1936, grazie anche all'individuazione di nuovi e più ricchi bacini geotermici e alla costruzione di una supercentrale da 60 MW ad uso delle Ferrovie dello Stato.

Nel 1944, nel corso della seconda guerra mondiale, la zona subì una lunga serie di bombardamenti, costringendo così gli stabilimenti del luogo a sospendere la produzione di energia, per il tempo necessario alla riparazione degli impianti danneggiati.

Con la costruzione delle nuove centrali e l'aumento della loro distanza dai pozzi geotermici d'estrazione, si richiederà di adottare nuove misure tecniche per garantire la stabilità termodinamica del sistema ed assicurare una buona resa degli impianti. Alla base di tutto c'è quindi il vapore ad alta temperatura e, proprio la necessità di contenere al minimo le perdite di calore durante l'intero ciclo produttivo, farà sì che i tubi di trasporto (che prima erano nudi e anche di breve tragitto) vengano pian piano ad essere rivestiti con un materiale termoisolante comunemente detto amianto.

Già nei primi anni '60, la geotermia si affermava come importante realtà produttiva in grado di soddisfare, con le proprie risorse, il 25% dell'intero fabbisogno energetico regionale.

Gli effetti di una costante innovazione tecnologica applicata alla ricerca e all'esplorazione geo-mineraria, hanno poi favorito il consolidarsi di questa tradizione, facendo della zona uno dei più importanti bacini estrattivi di vapore endogeno del mondo.

In questa prima fase l'amianto, in forma di "*fibretta*", ovvero polvere d'amianto impastata con calce, era applicato e adattato alla superficie curva del tubo, dove, lasciato lentamente ad asciugare, andava a costituire un vero e proprio rivestimento termico di protezione.

Antonio Cepparello, cronista e scrittore degli anni '50, diretto nel bacino geotermico di Serrazzano (Pisa) per assistere alla messa in opera del più lungo vaporedotto allora esistente, commenta così il lavoro di alcuni operai incontrati lungo il suo tragitto:

*“Mi soffermo presso un gruppo di operai intenti a ricoprire le tubiere con dei mattoni bianchi; ma di mattoni hanno soltanto la forma. Sono costruiti – mi dicono – di materiale isolante a base di amianto ed hanno appunto il compito di costituire una trincea di isolamento tra la superficie metallica dei tubi e l'ambiente esterno onde limitare la dispersione di calore.”*

Lo sfruttamento della risorsa endogena inizia così a caratterizzare questi luoghi, aggiungendo alla presenza storica dei cosiddetti "*soffioni*" (manifestazioni

naturali di vapore in superficie), una fitta rete di vapordotti che, dai pozzi geotermici d'estrazione, trasporterà il vapore alle rispettive centrali di produzione.

Le tubazioni (ancora presenti), si snodavano in luoghi impervi e senza strade, tagliando per boschi e vallate a formare un intreccio assai complesso, il cui sviluppo complessivo, solo nel bacino di Larderello, misurerà oltre 100 Km.

Con un diametro medio di 600 mm (300/1000 mm come estremi) ed un carico di amianto di circa 50 Kg per metro lineare, questi vapordotti attraversavano le aree industriali ed abitative dei paesi di Larderello, Castelnuovo V.d.C., Monterotondo Marittimo, Lago Boracifero, Lagoni Rossi, Serrazzano, Sasso Pisano ecc...), lasciandosi dietro inquinamento malattie e morte che oggi con fatica stiamo cercando di raccontare.

L'amianto dei rivestimenti costituiva una massa enorme di materiale (coibente) che progressivamente, da semplice impasto cementizio, prese la forma di "coppelle" (semicorone circolari di circa 8 mm di spessore) accoppiabili tra loro.

Anche i piccoli tubi del vapore utilizzati per il riscaldamento dei fabbricati industriali e delle abitazioni, erano coibentati con amianto, come pure le caldaie d'ogni edificio o fabbrica

E' così che il territorio dell'Alta Val di Cecina, di cui l'area geotermica di Larderello fa parte, è verosimilmente considerata una delle aree della Toscana, dove almeno fino alla seconda metà degli anni '70, sono state utilizzate le più grandi quantità di materiali contenenti amianto.

Il materiale ferroso dell'epoca, facilmente deteriorabile per la presenza di sostanze corrosive contenute nel vapore, esigeva soventi manutenzioni e frequenti ricostruzioni, come appunto avveniva per i vapordotti, più volte sottoposti ad interventi di parziale recupero o totale rinnovamento.

Nel corso dei vari interventi lavorativi, l'amianto-cemento veniva spaccato, raschiato, tagliato ed in fine abbandonato al suolo dove, da testimonianze degli operai più anziani, serviva a far piste meno fangose e più praticabili e rendere così più agibile il percorso lungo il tracciato cui si sviluppavano dette tubiere.

A tale riguardo si fa significativa la relazione tecnica di un ex dipendente depositata presso il Tribunale Monocratico del Lavoro di Pisa nell'anno 2006: *"...l'80% dei vapordotti era isolata con amianto [...] E trattasi di □aldera□rici che ancora oggi, in parte sono esistenti in fase di smantellamento o messe fuori servizio a tale scopo. Per svolgere questo lavoro calpestavamo, da mattina a sera queste superfici in lungo e in largo, ripetutamente, dove la polvere di amianto caduta per anni dal rivestimento veniva poi rimossa dal taglio dei decespugliatori, formando una vera nuvola di polvere [...] Nei pochi vapordotti, in questo periodo ricostruiti ed isolati con lana di roccia il problema non cambiava affatto [...]"*

*l'amianto non si trovava nella coibentazione del vapordotto ma era già presente sulla superficie del terreno. Tutto questo perché l'amianto del vecchio vapordotto [...] una volta smantellato veniva gettato a terra ed usato come detrito cementizio risanante onde evitare di calpestare il fango [...] lungo queste tubazioni. [...] Ancora oggi questa grossa quantità di amianto è presente sul territorio. Quando percorro i nuovi vapordotti calpesto ancora terreno contenente amianto del quale, per mia informazione, non è stato previsto o programmato, anche in futuro, nessun recupero”.*

A quei tempi portare via l'amianto pareva inutile e dispendioso; Non esistevano discariche o luoghi di stoccaggio, né tanto meno procedure che garantissero una adeguata raccolta del materiale.

In seguito, verso la metà degli anni '80, vi fu una fase in cui (più o meno apertamente) si procedeva al sotterramento.

Per questo oggi l'asbesto si rende ben visibile e tende a riaffiorare in modo spontaneo e senza richiedere particolari escavazioni.

Ma torniamo alla vicenda dei vecchi vapordotti.

Per comodità di concessione, il tragitto della nuova tubazione, era solitamente studiato sul percorso preesistente, cosicché l'amianto disperso a terra dalle precedenti demolizioni, veniva nuovamente smosso, ruspatto e calpestato, assieme alla vegetazione che lo inglobava.

Immaginiamoci le quantità d'amianto disseminate sul territorio della Val di Cecina, su centinaia di tubiere più volte demolite e interamente ricostruite.

I dati recentemente rilasciati dalla ASL Pisana n°5 parlano, solo per il biennio 2002/2006, di oltre 3800 tonnellate di MCA rimosse da terreno contaminato.

Qui la polvere d'amianto accompagnava la giornata dei lavoratori e inquinava i loro abiti di lavoro, raggiungendo a casa mogli e figli,

Questi malcapitati, ignari del pericolo, divenivano essi stessi, potenziali vittime di questo pericoloso cancerogeno.

In questo contesto di palese inquinamento, difficile stabilire chi non fosse stato realmente esposto.

Quello che però possiamo dire è che, molti di questi lavoratori impegnati in lunghe e costose battaglie legali per l'ottenimento dei relativi benefici pensionistici, si trovano oggi ad essere malati con aspettative di vita notevolmente ridotte.

Le officine, il museo storico della geotermia (dalla cui sottopavimentazione, in fase di ristrutturazione, sono stati estratti oltre 30 big bags di M.C.A. ), le scuole, le abitazioni, gli impianti sportivi, il presidio sanitario pubblico/aziendale (ASL 5),

erano anch'essi attraversati da tubi del vapore, i cui rivestimenti d'amianto, sollecitati da ripetuti interventi di riparazione, producevano sistematicamente dispersione nei diversi luoghi. Questa situazione perdura almeno fino al 1990, ma sicuramente, pur gradualmente diminuendo, raggiunge anche il 1997/98 come date indicative e forse, anche se in modo più indiretto, anche oggi, per tutto l'amianto ormai disperso difficilmente monitorabile.

Chi erano quindi i più esposti in questo quadro lavorativo?

Anzitutto i coibentatori, le famose Cooperative vapordotti (anni 50-60), non a caso con tassi di mortalità asbesto correlata quasi del 100% – Tutte le varie ditte appaltatrici (poiché lavoravano in prossimità dei vapordotti o delle centrali) – i reparti della Larderello Spa, dopo la nazionalizzazione – i manutentori (Vapordottisti, Carpenteri, Meccanici, Eletttricisti, Edili, Idraulici, Giardinieri...) – le centinaia di persone che decoibentavano e coibentavano i tratti di vapordotto per dar seguito alle riparazioni ...

Quindi esposizione e dispersione lungo i vapordotti, ma anche dentro le Centrali, dove confluivano le tubazioni stesse del vapore coibentate d'amianto, sino ai coperchi delle turbine.

Centrali costruite nell'immediato dopoguerra, ancor più pericolose (e lo vediamo dai malati professionali) in quanto ambienti chiusi e non particolarmente areati.

Qui le manutenzioni e le revisioni periodiche delle centrali (programmate o accidentali), costituivano autentiche bombe di veleno;

Nelle officine meccaniche e di carpenteria, venivano smontate valvole, tubi, motori, argani..., apparecchiature quasi sempre coibentate con amianto, con guarnizioni da raschiare, tagliare e sagomare.

Anche nelle officine elettrica, elettromeccanica e motoristi, si svolgevano attività di revisione e controllo su apparecchiature con presenza di amianto.

Che senso può avere tutto questo, in una realtà come quella geotermoelettrica dove si contano più di 30 centrali dislocate su un territorio di tre province (PI-SI-GR), con altrettanti impianti e comparti lavorativi?

I risultati sono i seguenti: 17 casi di mesotelioma e oltre 60 malattie professionali. Un dato sicuramente significativo per una zona che conta appena 6000 abitanti. Come esempio, citiamo la storia di una Cooperativa di 17 persone, con 13 morti accertati e un malato cronico d'asbestosi costretto a vivere con una grave ridotta funzionalità respiratoria.

A questo punto ci chiediamo: cosa ha fatto l'industria?

Ecco perché è stato costituito il Comitato "*Amianto e geotermia*".

## **10. La Cooperativa Vapordotti: una storia, un progetto per una canzone particolare** (a cura di Marco Chiavistrelli)

La canzone “La cooperativa Vapordotti” nasce dall’incontro tra Marco Chiavistrelli, autore di canzoni già dagli anni ‘70, e Franco Berti, anziano pensionato malato di asbestosi.

Anche Chiavistrelli ex operaio ha una patologia asbesto correlata.

La storia, vera e drammatica, la racconta Berti, ed è quella di una piccola cooperativa degli anni 60–70, che svolgeva lavori di coibentazione–scoibentazione con amianto alla grande industria elettrochimica di Larderello (geotermia) dove ogni cosa calda che portasse il vapore endogeno, dalle centrali elettriche al riscaldamento urbano alle lavorazioni chimiche, veniva fasciato ricoperto (poi ricambiato sostituito riparato ecc..) con amianto, almeno fino agli anni 90. La piccola cooperativa svolgeva il lavoro più duro, con la tremenda fibretta (amianto polverizzato che stuccava le più grosse fasce di amianto).

Verso la fine degli anni 80 iniziarono le morti silenziose e nel disinteresse generale, tutte per mesotelioma pleurico, la malattia inesorabile, unica, dell’amianto.

Ognuno restò solo e dimenticato.

Pian piano si giunse al 2007, dove i sopravvissuti erano tre e i morti 17 (su 20!). Intanto una lunga estenuante lotta per il riconoscimento dei pericoli, dei rischi, dei diritti ai benefici previdenziali da esposizione e malattia, per la bonifica delle tubazioni e la rimozione delle migliaia (!) di tonnellate di amianto sparso a terra da ex coibentazioni e tubiere demolite selvaggiamente (centinaia di siti con amianto a terra in boschi campi paesi scuole presso ambulatori..) aveva portato alla formazione di un Comitato dove erano confluiti i lavoratori più sensibili al problema, spesso delusi dai risultati opachi e scarsi del sindacato e della politica ufficiale.

All’atto costitutivo del comitato svoltosi quasi simbolicamente presso un ex–sito (area verde!!) con amianto a terra si presentò “*questo omino*” piccolo e anziano che nel gelo generale raccontò per la prima volta la storia della cooperativa vapordotti, della cooperativa estinta.

La sua rabbia era tanta ma trovò nonostante la malattia e le sconfitte, per avere un briciolo di giustizia, parole di commozione e speranza.

Marco Chiavistrelli compose dalla storia mai saputa, mai sanzionata nella comunità dell’Alta val di Cecina (non più di 5000 persone), mai vista da partiti ed istituzioni!

Una canzone semplice, chiara come era la storia narrata: entusiasmo giovanile tradimenti industriali, ignavia generale, forza della vita e disperazione della morte.

Temi eterni che attraversano la storia dell'uomo ancora desiderosa di giustizia e riconoscenza verso chi lavora e si impegna in un mondo spesso parassitario e indolente ma rapace.

La canzone fu cantata con altri amici musicisti del comitato a tutti gli incontri, le assemblee operaie, gli scontri con le istituzioni, i convegni sull'amianto, anche fuori dalla Toscana (ad esempio a Latina), alle presentazioni di libri; finì su molta stampa grazie ad alcune coraggiose giornaliste, divenne una specie di atto di accusa contro le industrie, le istituzioni che avevano rallentato le informazioni sui pericoli da amianto e applicato le leggi italiane, già tardive di decenni, con altro colpevole ritardo, solo e male, alla fine degli anni 90, per il lavoro attivo e con immensi danni ambientali per quanto riguarda le bonifiche, tuttora malgestite e contraddittorie.

Intanto la zona geotermica si scopriva a rischio con tassi di malattie da asbesto decine di volte superiori alla media e il 26% dei lavoratori esposti e monitorati rivelavano fenomeni patologici asbesto correlati. Grazie alla lotta del comitato, contro la erronea formulazione dei curricula e all'appoggio legale dell'avvocato Ezio Bonanni, 200 lavoratori si sono visti riconosciuti diritti a prepensionamenti.

Purtroppo nell'agosto 2008 decedeva uno dei tre sopravvissuti della cooperativa vapordotti, sempre per mesotelioma pleurico.

Adesso si è deciso di fare un CD che facesse conoscere la canzone –che comunque è già risuonata anche a Roma davanti al Senato, al Ministero del Lavoro e alla stazione di Monteverde, in assemblee, convegni e sit in–, un brano, in un certo senso scritto dal popolo, per il popolo, dalla storia per la storia.

Difficilmente si sentono canzoni scritte da operai su storie di operai, veri almeno: bene, questa vi assicuriamo ha il sangue e l'anima dei lavoratori e dei malati addosso, in tutti i sensi, fisici e morali. E forse merita una *chance* in un mondo della canzone dispotico e arrogante soggiacente a costumi e mode superficiali e commerciali molto indotte da case discografiche e mentalità dominanti.

“*La Cooperativa vapordotti*”, la canzone dei dimenticati, oggi una canzone da combattimento.

## LA COOPERATIVA VAPORDOTTI

*canzone di Marco Chiavistrelli*

*da una testimonianza di Franco Berti*

*Se ne andavano alla vita come allora si usava di certo,  
senza alibi e senza paura a lavorare senza un difetto,  
se ne andavano alla vita come giovani assonnati al mattino  
con due sigarette in bocca da fumare contro il destino.  
E passavano i giorni nel sole già scanditi dal tempo ruffiano,  
a impastare l'amianto e il cemento  
mentre il fischio suonava lontano,  
ed a pranzo il pentolino risuonava di forchette affamate,  
un po' più in là il fiasco del vino, sopra un sasso nel vento d'estate.  
Quando il vento dell'industria spense gli ultimi fuochi d'estate  
si trovarono in fila di morte come anime tutte malate  
E cantarono piano in coro per non disturbare il vento,  
il vento duro del lavoro che si spegeva in un lungo silenzio.  
E se ne andarono ad uno ad uno, come fanno le foglie d'autunno,  
senza rabbia e senza perdono come persi in un lungo sonno,  
ed apparvero i manifesti lunghi e neri come file di morte  
scomparve in un baleno la Cooperativa Vapordotti.  
Ce ne andiamo in cooperativa mentre il fischio risuona lontano  
Ce ne andiamo senza fatica e ogni ragazzo si tenga per mano  
La Cooperativa Vapordotti fascia quei tubi che odorano di morte  
Chissà se adesso qualcuno ricorda quei giovani eroi e la loro sorte.  
Ce ne andiamo in cooperativa mentre il fischio risuona lontano  
ce andiamo senza fatica e ogni ragazzo si tenga per mano.  
La Cooperativa Vapordotti fascia quei tubi che odorano di morte chissà se adesso sfiora un  
ricordo, quei giovani eroi e la loro sorte, chissà se adesso sfiora un ricordo quei giovani  
eroi e la loro sorte.  
Ce ne andiamo in cooperativa mentre il fischio risuona lontano,  
ce ne andiamo senza fatica, e ogni ragazzo si tenga per mano.*

*Cooperativa operante negli anni 60-70 a Larderello praticamente estinta per malattie  
asbesto correlate, un sopravvissuto mi ha raccontato la storia. Il "fischio" è la sirena dello  
stabilimento che chiamava gli operai a lavoro, il pentolino il recipiente dove si mangiava  
scaldandolo sul fuoco, a pranzo era caratteristico sentirne il suono ciotolante delle forchette  
"affamate".*



**Parte Prima**  
**ESPOSIZIONE DEI FATTI**



## CAPITOLO I

### DEFINIZIONE DELL'AMIANTO E PREMESSE STORICHE

*SOMMARIO:* 1.1 Definizione dell'amianto - 1.2 Le fibre di amianto e la loro interazione con l'organismo umano - 1.3 L'amianto tra mito e leggenda -

#### 1.1 Definizione dell'amianto

Il Legislatore (art. 247 D. Lgs. 9 aprile 2008, n° 81) con “*il termine amianto (designa) ... i seguenti silicati fibrosi:*

*L'actinolite d'amianto*, n. CAS 77536-66-4<sup>5</sup>,

*La grunerite d'amianto (amosite)*, n. CAS 12172-73-5<sup>6</sup>

*L'antofillite d'amianto*, n. CAS 77536-67-5<sup>7</sup>

*Il crisotilo*, n. CAS 12001-29-5<sup>8</sup>

*La crocidolite*, n. CAS 12001-28-4<sup>9</sup>

*La tremolite d'amianto*, n. CAS 77536-68-6<sup>10</sup>”.

I silicati (finemente) fibrosi, con struttura microcristallina di magnesio, ferro, calcio e sodio, in natura non sono solo sei (contrariamente al declinato normativo), ma circa quattrocento, e vengono individuati, in via generale, con il termine amianto (*amiantos*), e cioè incorruttibile, che è sinonimo di asbesto (asbestos) e cioè inestinguibile, attraverso la identificazione delle qualità chimico-fisiche, già conosciute nell'antichità.

In natura si trova misto ad altri minerali costituenti la roccia madre dalle

---

5 Actinolite: silicato di magnesio, dal greco *pietra raggiata*,  $\text{Ca}_2(\text{MgFe}_5)\text{Si}_8\text{O}_{22}(\text{OH})_2$ ;

6 Amosite: anfibolo, (silicati di calcio e magnesio), *amianto bruno*, acronimo di *asbestos Mines of South Africa*,  $(\text{Fe,Mg})_7\text{Si}_8\text{O}_{22}(\text{OH})_2$

7 Antofillite: anfibolo, dal greco *garofano*,  $(\text{Mg, Fe})_7\text{Si}_8\text{O}_{22}(\text{OH})_2$

8 Crisotilo: serpentino (silicato di magnesio) *amianto bianco* dal greco *fibra d'oro*,  $\text{Mg}_3\text{Si}_2\text{O}_3(\text{OH})_2$

9 Crocidolite, anfibolo, amianto blu, dal greco *fiocco di lana*,  $\text{Na}_2(\text{Mg,Fe})_7\text{Si}_8\text{O}_{22}(\text{OH})_2$ ;

10 Tremolite, anfibolo, dal nome della Val Tremola in Svizzera,  $\text{Ca}_2\text{Mg}_5\text{Si}_8\text{O}_{22}(\text{OH})_2$

quali sono asportate le fibre, con la macinazione.

Queste rocce hanno generalmente un colore bianco, con sfumature verdognole ed un peso specifico 2.20–2.50 e si presentano con il loro tipico aspetto fibroso.

Si distinguono in due gruppi: il *crisotilo*, o amianto bianco, o *serpentino*; e gli anfiboli, a fibre rettilinee (amosite, crocidolite, antofillite, tremolite e actinolite).

Le rocce contenenti amianto dovevano essere sottoposte a trattamenti termo meccanici, che ne permettevano la frantumazione.

Ne seguiva l'essiccazione in corrente d'aria calda e battitura, che determinava lo sfibramento dei pezzi di roccia e suddivisione in classi di grossezza.

Le fibre venivano separate attraverso la corrente d'aria, che asportava buona parte delle polveri.

La fibra, in matrice friabile, veniva poi pettinata, per separarla dalle scaglie e da altre impurezze e per disporre parallele le singole fibre più piccole.

Per le sue proprietà coibenti, sia per il calore sia per l'elettricità, l'amianto era molto utilizzato in quasi tutte le industrie e specialmente in quelle elettrotecniche, chimiche, navali, aeronautiche ed edili, per realizzare macchine, prodotti e manufatti, praticamente indistruttibili, indeformabili, leggeri, incombustibili.

Serviva, infatti, per rivestire i tubi di vapore e le altre condotte per liquidi o gas caldi, per proteggere ed isolare i conduttori elettrici, per l'isolamento acustico dei locali, di abitazione e lavoro; veniva impastato con cemento per realizzarne prodotti e manufatti che venivano utilizzati nell'industria e per ogni altra attività, per le loro qualità termoisolanti, fisiche e meccaniche, come per esempio il fibrocemento.

Ed era molto utilizzato nelle lavorazioni a caldo, in particolare in quelle di forgiatura e fonderia.

Le fibre più lunghe e morbide venivano filate e tessute, per ricavarne fili e nastri per avvolgere (a protezione dalle variazioni termiche) tubi ed altri apparecchi, o tessuti incombustibili per abiti e tute per operai o vigili del fuoco; le qualità meno facilmente filabili, in scaglie o in gruppi di fibre non separabili, servivano per fare cartoni incombustibili e isolanti.

I materiali non utilizzabili nell'industria non venivano gettati ma utilizzati per gli scopi più disparati ed anche regalati ai dipendenti, perché li utilizzassero nelle loro abitazioni, dalle massicciate, ai tetti, dagli intonaci, fino alle attività di gioco dei ragazzi.

Con la denominazione di *amianto d'anfibolo* è spesso designata la lactinolite

fibrosa e sotto quelli di *amianto azzurro* o *amianto del Capo* la crocidolite fibrosa.

Quando finalmente fu chiaro a tutti il rischio morbigeno indotto dalla inalazione ed ingestione delle polveri e fibre la situazione era oramai irreparabile, in quanto se ne era fatto un uso così massiccio e indiscriminato da rendere quasi impossibili anche se non più differibili le bonifiche con de-coibentazione, confinamento ed incapsulamento.

## **1.2 Le fibre di amianto e la loro interazione con l'organismo umano.**

L'amianto è stato utilizzato in migliaia di prodotti e di applicazioni e ne è disseminato l'intero territorio nazionale.

L'utilizzazione presupponeva la miscela con altri materiali, capaci di renderne compatta la matrice, ma ciò non annullava l'aerodispersione, ma la diminuiva solamente, in quanto l'usura del tempo, gli agenti atmosferici, con la pioggia, il vento, gli sbalzi di temperature, hanno determinato, determinano e determineranno rilascio in tutti i materiali che lo contengono, a prescindere dalla matrice, in rapporto direttamente proporzionale alla loro friabilità, cui è proporzionale il rischio per la salute.

Tuttavia anche il tempo di esposizione ha un suo ruolo, pur nella consapevolezza, dalla quale non si può prescindere che non sussiste alcun limite di soglia, sotto il quale si è al sicuro, in quanto anche una minima esposizione può essere fatale e contribuire se non determinare l'insorgere di patologie molto severe e quasi sempre mortali.

Le fibre di crisotilo (amianto serpentino) sono di forma sinuosa e meno penetrante rispetto alle fibre di crocidolite ed amosite (anfibioli) che sono aghiformi e perciò stesso penetrano più profondamente tutti i tessuti e vi rimangono per tutta la vita, ipotecandone la salute.

Ogni tentativo di espellerle determina l'effetto contrario, con lesioni ed alterazioni irreversibili dei tessuti, con totale impotenza del meccanismo di depurazione dell'organismo.

Gli istiociti inglobano le particelle che infarcite di materiale estraneo dagli alveoli passano ai bronchi, penetrano nell'interstizio, attraverso l'epitelio soprattutto con degli accumuli linfoidi ed istiocitari che attraverso le vie linfatiche raggiungono le linfoghiandole regionali ed ilari, che vengono inglobate dalle cellule reticolo endoteliali.

I macrofagi tentano di distruggerle per depurare l'organismo, ma queste fibre sono bioresistenti e con il risultato di aggravare il danno: si producono i radicali liberi che ledono tutte le cellule dell'organismo, favoriscono la cancerogenesi e il

precoce invecchiamento, e già il solo depositarsi nei tessuti dà vita a placche, ispessimenti e fibrosi.

Le fibre di amianto tendono a suddividersi longitudinalmente, in filamenti, sempre più sottili, fino a scomparire, anche al microscopio.

Per renderne la proporzione, è sufficiente rilevare che se in un centimetro lineare è possibile disporre affiancati 250 capelli, o 500 fibre di lana o 1.300 di nylon, le fibre di amianto sarebbero ben 335.000.

### **1.3 L'amianto tra mito e leggenda.**

Il mito nasconde un fondamento di verità, seppure nel suo alone magico: nelle antiche civiltà, era in uso avvolgere, con dei teli che venivano filati e tessuti, i cadaveri da cremare, dai quali si ottenevano ceneri più chiare e pure.

L'amianto è conosciuto fin dall'antichità e usato per scopi rituali già dai persiani: nelle cerimonie funebri, il corpo del defunto veniva avvolto in sudari prima della cremazione.

La letteratura classica, nel descriverci queste pratiche, esalta con Plinio il Vecchio, vissuto nel I secolo D.C., la stoffa che non brucia, e con Plutarco, il secolo dopo, il lino incombustibile, fino a crearne una leggenda.

Marco Polo nel suo "*Milione*" esalta la "*salamandra*", come animale magico, a prova di fuoco e lo stesso Carlo Magno, per poter impressionare i nemici, usava scendere in battaglia, già avvolto con coperte in amianto.

Nei tempi più recenti, materiali contenenti amianto sono stati utilizzati per la prima volta, nel 1982, negli Stati Uniti d'America, per realizzare guarnizioni ignifughe e più resistenti al caldo e al fuoco.

Successivamente, nel 1903, in Francia, dopo l'incendio della metropolitana di Parigi, causato dalle scintille dei freni, sulle carrozze, si decise di sostituire questi materiali con altri in amianto che fossero resistenti al fuoco ed al calore.

L'esempio fu subito seguito dai gestori della metropolitana di Londra e via via in tutti gli altri paesi europei e non solo nel settore del trasporto ferroviario, ma anche in quello navale e di lì a poco in quello aeronautico ed automobilistico.

Anche in Italia, si seguì lo stesso esempio e nel 1912 se ne iniziò la produzione industriale con il cemento amianto.

Prendeva vita l'uso industriale dell'amianto.

## CAPITOLO II

### L'AMIANTO NEL XX SECOLO

*SOMMARIO:* 2.1 L'uso industriale dell'amianto - 2.2 Aerodispersione delle fibre e polveri di amianto - 2.3 Esposizione negli ambienti lavorativi -

#### **2.1 L'uso industriale dell'amianto.**

Agli albori del ventesimo secolo, nuovi cercatori d'oro popolavano la scena industriale, erano gli imprenditori dell'amianto, che con un minimo investimento nelle cave o nelle industrie di lavorazione che lo trasformavano e ne ricavano prodotti e manufatti resistenti ed indistruttibili, moltiplicavano i loro utili.

L'amianto era, dunque, considerato un moltiplicatore del capitale investito.

Si trattava di materiali preziosi per l'industria e la manifattura, in quanto rendevano i loro prodotti indeformabili, indistruttibili, leggeri, flessibili, incombustibili, e con capacità termo e fono isolanti.

Poteva essere estratto, trasportato e lavorato a basso costo, e in tutti i settori se ne cominciò a fare un uso massiccio non solo nell'industria automobilistica, aeronautica, ferroviaria e nella cantieristica navale e fino alla più banale componentistica per manufatti e macchinari, ma anche nell'edilizia residenziale ed industriale, nel cemento, o spruzzato sui pilastri i tetti e le pareti, o come intonaco, o negli altri materiali di rivestimento, coibente ed isolante, e negli stessi impianti e nei soffitti.

Nessun settore ne era immune, ed anche per i giocattoli dei bambini, per le tende di teatro, gli abiti, fino ai sistemi individuali di protezione, che venivano comunemente impiegati in tutti gli ambienti di lavoro, per vincere il fuoco, resistere al calore, proteggersi dal freddo.

Anche i materiali non utilizzabili per uso produttivo, venivano impiegati per

gli usi più disparati, e in qualche occasione regalati ai dipendenti come gioco per i loro bambini, figli o per le massicciate e come coibente per i tetti o intonaco per i muri, delle loro povere case.

*Tabella riassuntiva degli impieghi dell'amianto*

Prodotto	% di amianto contenuto
<i>Materiali isolanti:</i> cartoni isolanti	25/40
schiume e rivestimenti isolanti	30/40
guarnizioni e giunzioni	20/100
<i>Carte, feltri:</i> carte e cartoni	45/100
filtri	30/100
feltri	5/20
<i>Prodotti tessili, funi, corde:</i> indumenti	85/100
coperte anti fuoco	85/100
funi e corde	70/100
<i>Prodotti per attrito:</i> freni	10/70
frizioni	10/70
<i>Prodotti vari:</i> mastici, stucchi, intonaci	3/20
vernici, rivestimenti, polveri per rip.	3/10
materie plastiche, involucri batterie	55/70
<i>Materiali per l'edilizia:</i> lastre, pannelli, serbatoi	10/15
tubi	10/30

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, la sua produzione e lavorazione ed il successivo utilizzo continuarono ad aumentare in modo esponenziale, senza che si tenesse conto di quanto già cominciava ad emergere dagli studi epidemiologici, circa la salute cagionevole e le patologie, aggressive e galoppanti, di cui erano affetti i lavoratori esposti all'amianto.

In Italia, dopo una prima presa di coscienza sul finire degli anni '30 e agli inizi degli anni '40, anche grazie agli studi di Vigliani, di questo rischio e dell'allarme suscitato dalle malattie di numerosi operai, il problema fu dimenticato, e il minerale fibroso venne utilizzato, in quantità sempre crescenti, praticamente in tutti i processi produttivi, nei quali aveva un ruolo il calore o il freddo o dove c'era rischio di incendio ed anzi si pensò bene (!) di realizzarne delle tute e dei guanti, che fossero capaci di far sentire invincibili al calore coloro, primi fra tutti gli operai, che, ignari, li indossavano, per poter svolgere le loro mansioni lavorative, a prescindere dalla temperatura.

Infatti, oltre ai piloti, ed agli operatori antincendio, ed altri, tutti hanno indossato questi abiti, tute, cappotte e guanti, in ogni settore, dall'industria siderurgica e metalmeccanica, da quella del vetro e delle ceramiche, fino alle distillerie e alle centrali, da quelle geotermiche a quelle termiche, per finire a quelle geotermoelettriche.

Nei cantieri navali o nelle fabbriche di cemento amianto, se ne faceva un uso così massiccio da rendere l'ambiente di lavoro, spesso al chiuso, un ambiente disumano, con polveri che rendevano impossibile vedere oltre un metro di distanza.

Nelle navi, civili e militari, fino ai transatlantici, se ne faceva un uso non solo nella impiantistica, ma anche nelle stesse cabine, così anguste, dove veniva spruzzato, in matrice friabile, per permettere ai marittimi, imbarcati, di trascorrervi il periodo di riposo e il sonno ristoratore, dopo i turni massacranti, in condizioni di isolamento termoacustico, e anche per molti mesi ogni volta, per poi reimbarcarsi, dopo qualche giorno, sempre nelle medesime condizioni.

Non vi è chi non veda come il tipo di matrice, l'ambiente indoor, i lunghi tempi di esposizione, nella nave e nelle cabine, hanno determinato un concreto rischio morbigeno per tutti i lavoratori marittimi a prescindere dalle mansioni.

Così nell'aviazione civile e militare, dove agli ambienti chiusi ed al massiccio utilizzo di amianto anche nei sistemi individuali di protezione, si aggiungevano elevatissime temperature, stress termo meccanico e contemporaneamente procedure di controllo e verifica dopo ogni atterraggio e prima di ogni decollo, con motori e ferodi, caldi, ad alte temperature.

Le guarnizioni, i ferodi, i cartoni, ogni materiale coibente e gli intonaci delle pareti, in matrice friabile, erano quasi completamente realizzati con il pericoloso silicato fibroso e le fabbriche di cemento amianto, chiamato "*eternit*" brulicavano nell'intero territorio nazionale e lavoravano a pieno regime.

Il termine *eternit* suona sinistro ora che il rischio per la salute non può essere più negato, nella consapevolezza che si è deciso di ipotecare pesantemente la salute dei lavoratori esposti e anche dei non esposti e delle generazioni future nella misura in cui è divenuto praticamente impossibile poterlo rimuovere completamente, tanto l'uso che se ne è fatto nel corso del Ventesimo secolo.

I cittadini del domani pagheranno il prezzo non solo economico, ma anche sanitario sociale ed ambientale, di questa pesante ipoteca che grava su di loro.

## **2.2 Aerodispersione delle fibre e polveri di amianto.**

Come abbiamo già precisato, con la miscela di altri prodotti, la fibra di amianto assume matrice compatta, anche se la capacità di rilascio di fibre non si

annulla, ma permane, comunque, anche se in misura ridotta e quelle di crisotilo sono meno aggressive e meno penetranti.

Dunque, anche i manufatti e i prodotti che sono composti di amianto in matrice compatta con amianto crisotilo sono comunque pericolosi per la salute umana.

Le lobbies dell'amianto hanno fatto della minore capacità di rilascio di fibre dei materiali in amianto a matrice compatta il loro cavallo di battaglia contro la sua messa al bando.

Si tratta di una tesi del tutto infondata ed anzi molto temeraria in quanto, come reso ormai evidente, fin dagli anni '40, l'unica fibra di amianto non pericolosa è quella che non si respira e che tutti i materiali in amianto danno rilascio di fibre.

### **2.3 Esposizione negli ambienti lavorativi.**

Per decenni, centinaia di migliaia, se non milioni, di lavoratori italiani hanno lavorato esposti all'amianto, senza essere consapevoli del grave rischio a cui andavano incontro.

Questi lavoratori erano privi dei necessari dispositivi di protezione, nonostante i datori di lavoro fossero a conoscenza del rischio morbigeno, indotto dalla presenza di polveri e fibre di amianto, nell'ambiente.

Nessun ambiente lavorativo ne era immune, in quanto questo minerale, nelle sue varietà era onnipresente dalle strutture, ai macchinari, alle materie prime, fino ai sistemi individuali di protezione e con esposizione anche ubiquitaria portata dalla manipolazione ed interazione degli altri dipendenti, in un unico ambiente lavorativo chiuso, molte volte in assenza di aspirazione e ricambio d'aria, dove le fibre stazionavano fino ad essere inalate.

Uomini e donne ignari che si avviavano verso il loro crudele destino che spesso travolgeva intere famiglie, dalle mogli, che lavavano le tute contaminate con le fibre di amianto, ai bambini avviati in tenera età alla fabbrica.

Le condizioni di lavoro che hanno permesso il boom economico erano terribili: ambienti chiusi, angusti, senza ricambio d'aria, polverosi e sporchi.

Le polveri di amianto si miscelevano a quelle di altri materiali, ai solventi e agli acidi, ed altri cancerogeni in un cocktail micidiale.

Non solo gli operai della fabbrica, ma i marittimi, il personale della navigazione aerea, i ferrotranvieri, gli stessi militari, fino ai maestri delle scuole e i piccoli bambini, sono rimasti esposti nei palazzetti dello sport, nelle piscine e anche a scuola, seppur solo per i tetti in *eternit* a polveri e fibre di amianto che

hanno inalato e che si sono accumulate nel loro organismo.

Gli stessi sistemi individuali di protezione, che dovevano servire per preservare dal fuoco e dal calore, o dal freddo, erano realizzati in amianto, il cui rilascio medio di fibre se quantificato per i soli guanti, è già di 4000 fibre/litro (Cfr Consulenza Tecnica Inail – CONTARP<sup>11</sup> prot. n. 3748 del 20.10.2003), senza considerare le altre fonti di esposizione, e quelle relative alle attività degli altri operatori.

Il solo indossare questi sistemi di protezione determinava una esposizione già di 40 volte superiore alla soglia di rischio, convenzionale, di cui agli artt. 24 e 31 del D. Lgs. 277/91, che la fissava in 100/fibre litro e se si tien conto delle altre fonti e della aerodispersione indotta dalle attività degli altri prestatori, e che si svolgevano al chiuso, non può che concludersi che l'esposizione era di centinaia di volte superiore a questa soglia (senza considerare che la soglia è stata introdotta solo nel 1991 e prima non esisteva limite di soglia).

Milioni di tonnellate di amianto invadono ancora l'intero territorio nazionale, determinando un'emergenza, non più soltanto sanitaria, per le sole vittime, ma soprattutto sociale ed ambientale, e coinvolge l'intera collettività.

<sup>11</sup> Parere INAIL "Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione" Prot. 3748 del 20.10.2003 sull'interpretazione dei dati disponibili:

Rifer. Bibliog.	Tipo di campionamento	DPI utilizzati	Concentr media di amianto(ff/cm3)
1	Laboratorio, simulaz su lavoratore	Guanti e grembiule non trattati	4,06
2	Officina siderurgica, zona forni	Tute, guanti, cappucci sia trattati che non trattati	2*
2	Officina siderurgica, zona forni	Tute, guanti, cappucci quasi tutti non trattati	>10*
3	Laboratorio, simulaz. Su lavoratore	Coperte trattate e non trattate	2,01-2,41*
3	Industria metallurgica- zona altiforni e decriccaggio con saldature	Guanti, pantaloni, coperte in gran parte trattati per alluminizzazione	0,04-2*
5;6	Luoghi di lavoro imprecisati	Guanti, trattati e non trattati	1,0**
5;6	Luoghi di lavoro imprecisati	Guanti, grembiule, giacca, trattati e non trattati	3,0*
5;6	Luoghi di lavoro imprecisati	Indumenti protettivi, trattati	0,1**
5;6	Luoghi di lavoro imprecisati	Tuta con cappuccio	5**

E nelle cui conclusioni: "Orientamento in merito alla valutazione dell'esposizione all'amianto- uso di indumenti di protezione contro il calore in amianto:"... si ritiene che i lavoratori addetti al lavorazioni in aree a caldo che indossavano quotidianamente DPI in amianto ( anche solo un atipo di DPI quali guanti, tute, coperte, ecc.) siano da considerare < esposti all'amianto> ai fini del riconoscimento dei benefici previdenziali della L. 257/92 e modifiche seguenti, anche in assenza di altre fonti di contaminazione da amianto".

Non più soltanto, dunque, i lavoratori o le cosiddette categorie a rischio, ma anche donne e bambini, vittime inconsapevoli ed innocenti di un carnefice invisibile.

— § —



## CAPITOLO III

### L'AMIANTO E LE SUE PATOLOGIE

*SOMMARIO:* 3.1 L'amianto e la fabbrica - 3.2 Inalazione delle fibre di amianto ed effetti sulla salute umana - 3.3 I meccanismi della cancerogenesi. - 3.4 Emersione delle patologie asbesto correlate - 3.5 Pleuropatie benigne - 3.6 L'asbestosi polmonare - 3.7 Carcinoma polmonare - 3.8 Il mesotelioma - 3.9 Altre patologie asbesto correlate - 3.10 Quale futuro?

#### **3.1 L'amianto e la fabbrica.**

Al Legislatore, nel suo sogno di onnipotenza, sembrava semplice risolvere il problema: sarebbe stato sufficiente bandirne l'estrazione, la lavorazione e la commercializzazione, per annullarne il rischio morbigeno.

Si affermava, contestualmente, la filosofia del controllo del rischio negli ambienti di lavoro, che prevaleva su quella del rischio zero, con la sua pia illusione di poter dominare le forze della natura e queste fibre invisibili, anche al microscopio che vengono inalate dall'uomo e sono dannose per la sua salute.

In modo subdolo invadono l'organismo, penetrando in profondità tutti i tessuti, e lì rimanere in un lungo sonno, il cui risveglio anche a distanza di alcune decine di anni, può voler dire morte sicura.

Il colpo di teatro non è riuscito: è emerso drammaticamente e tragicamente, con il bollettino delle migliaia e migliaia di persone decedute, il fallimento di questa politica legislativa, dell'intera politica legislativa, che presuppone il controllo del rischio.

Con la legge 455 del 1943, il Legislatore italiano dimostra di essere consapevole del rischio morbigeno per esposizione all'amianto, ma lo ha dimenticato fino alla condanna della Corte di Giustizia Europea nel 1990, che nel definire la causa 240 dell'89, lo condanna e gli impone di dare esecuzione alla direttiva comunitaria 477/83/CEE, e così di recepirne il dettato normativo, che trova (tardiva) esecuzione solo il Dlgs. 277/91 e con la Legge 257 del 1992.

Ma gli interventi sono molto timidi, e non bandiscono l'amianto dai luoghi di lavoro e non impongono le bonifiche.

Per decine d'anni, centinaia di migliaia, se non milioni di prestatori d'opera italiani, e spesso anche semplici cittadini, uomini e donne, soltanto perchè abitavano in prossimità dei luoghi dove si produceva o si lavorava, ne sono rimasti esposti, con il rischio di contrarre patologie e rimanere vittime innocenti di questo killer invisibile ed implacabile.

I prestatori di lavoro dovevano comunque continuare a lavorare per il salario necessario per vivere, mentre c'era chi sul differenziale ricavava il profitto, senza curarsi e senza dar valore alla vita umana.

Questi poveri lavoratori, a mani nude o con i guanti di amianto che erano necessari per proteggersi dal calore o dal fuoco o dal freddo, lavoravano senza maschere di protezione in ambienti chiusi in esposizione all'amianto, che si aerodisperdeva in seguito alla diretta manipolazione e lavorazione o al semplice logorio ed usura dei macchinari e dei componenti in amianto.

Tagliare, segare, forare, materiali in amianto o spruzzarlo alle pareti, con cappotti e guanti in amianto, voleva dire rimanere esposti a migliaia di fibre litro.

Desto ora meraviglia vedere vecchie foto di operai o di militari con tute in amianto dentro il fuoco, a contatto con gli altiforni, senza bruciarsi, ma esposti, inconsapevolmente, ad un killer micidiale ed ancora oggi, all'alba del Terzo millennio, nelle fabbriche come nelle officine, vecchi manufatti e macchinari hanno ancora parti in amianto ed è legittimo e lecito, secondo la legislazione italiana, ma contrario alle norme costituzionali e a quelle internazionali che presidiano la vita, la salute e l'incolumità fisica, rimanere esposti all'amianto.

Nessun rispetto per la persona umana, dalla sua dignità alla sua libertà, che presuppone l'integrità fisica senza la quale nessun altro diritto può essere goduto.

Si trattava della salute e della integrità fisica di un intero popolo che operosamente, dalle macerie della guerra aveva edificato un nuovo modello di Stato che aveva l'ambizione di porre al centro del palcoscenico giuridico i diritti fondamentali della persona umana, in uno scenario di democrazia e libertà e di pluralismo.

La vicenda dei lavoratori dell'amianto confligge in modo radicale con questi valori tracciati e conclamati nella Carta Costituzionale e posti a fondamento del nuovo contratto sociale, su cui si fonda la Repubblica.

Sulla base di questi valori e principi non è lecito né permesso, alla stregua dei valori così tracciati che intere generazioni di uomini e donne siano stati esposti a questo pericoloso cancerogeno per lavorare o semplicemente nelle più disparate attività della vita e nella misura in cui ne è ancora disseminato l'intero territorio

nazionale, ipotecare pesantemente con la salute dei lavoratori esposti, anche semplici cittadini che con la lavorazione dell'amianto non avevano nulla a che fare o le generazioni future.

Milioni di tonnellate di materiali ne invadono l'intero territorio nazionale, determinando una vera e propria emergenza ambientale e sanitaria, oltre che sociale ed economica, che non è limitata alle sole famiglie che hanno visto un loro componente ammalarsi e morire di amianto.

Questo killer sceglie in modo casuale la sua vittima, tra tutti gli esposti che anche fino a 50 anni prima hanno inalato le sue polveri, per distruggere con la vittima anche i familiari.

Non si possono ignorare queste tragedie e non si può trascurare di combattere una diuturna battaglia con il killer implacabile o lasciare al loro destino ineluttabile le vittime che ha scelto, ma bisogna creare un *unicum* istituzionale, sociale, morale, etico e giuridico, per creare un sistema veramente solidale, efficiente ed efficace, per prevenire, limitare e se possibile, tentare di vincere lo scontro finale, ancorato sui valori costituzionali e sui principi dell'ordinamento internazionale.

Sarebbe auspicabile che si desse corso immediatamente ad un efficace ed efficiente sistema di monitoraggio sanitario, con una più incisiva ricerca scientifica, con le bonifiche, in modo da gettare il cuore oltre l'ostacolo e superare questo stato di inerzia e di fissità.

### **3.2 Inalazione delle fibre di amianto ed effetti sulla salute umana.**

Le fibre di amianto, aerodisperse nell'ambiente contaminano l'organismo umano che penetrano attraverso la via digestiva (mangiando, fumando, bevendo in ambienti contaminati, o inghiottendo fibre intrappolate nel muco) e quella respiratoria, e raggiungono l'albero respiratorio, gli alveoli polmonari, che reagiscono tentando l'espulsione, con la fagocitosi dei macrofagi, che tendono ad inglobarle, a digerirle e ad allontanarne i prodotti di digestione.

L'efficacia di questo meccanismo protettivo è subordinata alle caratteristiche della fibra e all'entità dell'esposizione.

Le fibre di crisotilo, più corte, possono essere parzialmente fagocitate e digerite ed espulse dall'apparato respiratorio, che così le rimuove almeno in parte, riducendo, ma non annullando, il loro potenziale cancerogeno.

Infatti, se inalato ad alte dosi, anche il crisotilo si accumula nei tessuti poiché l'organismo non riesce a smaltirlo completamente.

L'altro tipo di asbesto, e cioè gli anfiboli, come la crocidolite, ha fibre molto

lunghe, che, dunque, non possono essere fagocitate e quindi digerite dai macrofagi, si accumulano nei tessuti e sono molto più cancerogene.

### **3.3 I meccanismi della cancerogenesi.**

L'asbesto è in grado di incidere sui legami del DNA delle cellule dell'organismo umano, con un meccanismo diretto ed indiretto.

Quello diretto presuppone una interazione fisica della fibra di asbesto con la molecola del DNA e ne causa rotture o mutazioni chimiche, con malfunzionamento.

Quello indiretto è costituito dai danni indotti all'organismo, tra cui il DNA dei tessuti in cui si trovano, dai radicali liberi prodotti dal sistema immunitario per attaccare le fibre di amianto, nel tentativo di fagocitarle.

Un ulteriore meccanismo, quello di elezione della cancerogenesi, è costituito dalla interferenza delle fibre di asbesto con i normali meccanismo della divisione cellulare, perché è in grado di alterare la distribuzione del materiale genetico tra le cellule figlie di una cellula che si divide, con degli squilibri, che innestano o accelerano il processo neoplastico.

Le fibre di amianto sono in grado di alterare il funzionamento di alcuni geni e attivano quelli che promuovono la proliferazione cellulare e inibiscono quelli che la reprimono. Inoltre, l'asbesto è un immunosoppressore, è cioè in grado di deprimere la risposta immunitaria, sia a livello locale, e quindi respiratorio e digestivo, sia anche a livello dell'intero organismo.

Le fibre di amianto tendono ad impedire al sistema immunitario di intercettare precocemente lo sviluppo di una neoplasia e di contrastarla giovando così allo sviluppo di qualsiasi tumore. I risultati degli studi epidemiologici sono stati confermati da quelli sperimentali e dalle analisi di laboratorio, che dimostrano come, riducendo la dose di amianto somministrata, si allunghi il periodo di latenza del mesotelioma, che, dunque, incide di meno.

Gli studi in vitro sull'effetto lesivo dei corpuscoli di amianto a livello del DNA, che risulta fortemente inibito dall'azione chelante dei leucociti, portano a sostenere l'importanza, per il mesotelioma, di una inalazione continua di fibre fresche (cfr. Tomatis, che richiama Governi M., Amati M., Fontana S., et al. Role of the iron in asbestos-body-induced oxidant radical generation, *J. Toxicol Environ Health part A* 1999; 58: 279-87).

L'inserimento dell'amianto tra le sostanze cancerogene avrebbe dovuto indurre il legislatore italiano a reagire secondo i parametri costituzionali di tutela e salvaguardia della salute (art. 32) e della sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 41 II comma), ma il panorama legislativo altro non è che un deserto e queste norme

ricordano tanto quei soldati lasciati a presidiare il deserto dei Tartari, nella loro impotente fissità.

Solo introducendole nella dinamica e proiettandole nelle norme di attuazione ed applicazione, e di enucleazione e nella concreta regolamentazione di fattispecie specifiche, ed utilizzandole come parametri di interpretazione delle norme, possono vivificarsi e permeare di se l'intera collettività e costituire quel modello di società veramente solidale, equo e giusto, che era nella mente del costituente.

L'evidente inadempimento non poteva essere più negato quando la Corte di Giustizia Europea, nel definire la causa 240 del 1989, in data 13/12/1990, ha condannato la Repubblica Italiana, perché inadempiente dell'obbligo di recepire la direttiva comunitaria 477/83/CEE, in tema di tutela dei lavoratori dall'esposizione all'amianto e quando successivamente il riferimento agli obblighi e strumenti di protezione individuale e prevenzione delle malattie professionali, nel definire la causa n° 49/2000, del 15/11/2001, condannava per la seconda volta la Repubblica Italiana (e questa volta anche per l'insufficienza delle norme del D. Lgs. 626 del 1994 e dei precetti ivi contenuti non in linea con la normativa comunitaria).

Purtroppo l'emergenza sanitaria e con essa anche quella sociale ed economica (enormi sono i costi sociali che pagano le famiglie e quelli economici, per le spese mediche, che sono a carico dell'intera collettività) proseguirà, ed è destinata ad incrementarsi, per l'aumento del numero dei malati, che è previsto per gli anni 2015–2030, periodo dal quale è previsto un decremento, quanto meno delle patologie dose dipendenti, quali l'asbestosi.

L'Istituto Superiore di Sanità, massimo organo di consulenza del Ministero della Salute, in una relazione a firma del Prof. Giovanni Alfredo Zapponi, dal titolo *“Tumori delle alte vie respiratorie ed esposizione ad amianto*, ha richiamato gli studi dell'Agenzia Internazionale per la ricerca sul cancro (IARC, Monograph vo. 14, “Asbestos”, 1977, pag. 80), ed ha affermato che *“tra le diverse tipologie di tumori associate all'esposizione all'amianto ...oltre ai tumori del polmone e della pleura, al mesotelioma., a tumori del tratto gastrointestinale, (c'è) anche un eccesso di tumori della laringe nei lavoratori esposti”*.

L'esame dei dati epidemiologici ha portato l'Istituto Superiore di Sanità a concludere che *c'è rischio anche a basse dosi*.

### **3.4 Emersione delle patologie asbesto correlate.**

Già alla fine del XIX secolo, i medici più attenti avevano dei sospetti che l'amianto fosse dannoso per la salute umana e, già nel 1898, erano condivisi dall'ispettore dell'industria inglese Lucy Deane, e nel 1906, divennero ineludibile

consapevolezza, in seguito alla morte di 50 lavoratori nell'industria tessile francese che utilizzava l'amianto come materia prima.

Nel 1906, il Prof. Scarpa, nel Policlinico generale di Torino, sottopose a visita medica 30 lavoratori malati e già esposti all'amianto e diagnosticò loro una patologia con *“caratteristiche di una gravità eccezionale con andamento rapido, quasi galoppante”*, e ritenne che *“l'industria dell'amianto costituisca, forse a motivo dello speciale pulviscolo cui dà luogo, una delle occupazioni più perniciose quanto a predisposizione verso la tubercolosi”*.

Gli studi proseguirono anche in Francia e in Inghilterra, e confermarono il rischio morbigeno per esposizione all'amianto che ha indotto, fin dal 1918, le compagnie americane a rifiutare di dare copertura assicurativa a questi lavoratori, per l'alto rischio di insorgenza di patologie asbesto correlate.

Nel 1927 venne coniato da W.E. Cooke il termine *asbestosi*, con il quale si definiva quella strana fibrosi polmonare che colpiva i lavoratori dell'amianto e, nel 1939, lo studioso inglese Merewether scoprì che il 66% di lavoratori a tempo indeterminato dell'industria Rochdale ne era affetto.

In Italia, gli scienziati continuarono le loro ricerche e nel corso degli anni '30 dettero un contributo prezioso per far emergere definitivamente la pericolosità dell'amianto per la salute umana, attraverso la pubblicazione di risultati istopatologici (Mottura 1939), clinici e radiologici (Lovisetto e Mussa, 1930; Vigliani 1940), sull'asbestosi.

Alla legislazione inglese deve essere riconosciuto il primato del controllo delle polveri di amianto nel settore industriale e per il risarcimento dei danni, cui misero mano fin dal 1931 e, nello stesso anno Klemperer e Rabin hanno coniato il termine *“mesotelioma”*.

Quegli anni sono caratterizzati dal fiorire di studi su lavoratori del settore amianto che hanno messo a nudo l'enorme incidenza di tumore al polmone, legato all'esposizione (Lynch e Smith 1935).

In Italia, neanche il secondo conflitto mondiale ha arrestato il corso della scienza e se nel 1943 con la legge 455 il legislatore ha recepito le istanze della medicina del lavoro e le richieste dei lavoratori malati, con il riconoscimento dell'asbestosi quale malattia professionale legata all'esposizione all'amianto.

Nel 1949, G. Canepa ha pubblicato uno studio sui lavoratori del porto di Genova, addetti alle coibentazioni delle navi, e ne ha descritto i numerosi casi di asbestosi, anche non sintomatica e, nello stesso anno, insieme con A. Franchini, sottoponeva ad autopsia un lavoratore portuale deceduto in seguito a questa patologia, evidenziandone la sussistenza, pur in assenza di sintomatologia dispnoica.

Nel 1951, Vigliani, padre nobile della medicina del lavoro, ha pubblicato un altro studio su 951 lavoratori esposti all'amianto e ha dimostrato che il 22,4% ha l'asbestosi, ma non la tubercolosi, riuscendo così a provare che esisteva totale indipendenza tra le due patologie e che mentre la seconda è causata da un virus, la prima solo ed esclusivamente dall'amianto.

L'epidemiologo Doll, nel 1955, ha pubblicato degli studi dai quali emerge che tra i lavoratori esposti all'amianto c'è una più alta incidenza di malati di cancro polmonare. Nel 1960, in Sud Africa, vennero identificati numerosi casi di mesotelioma, la cui unica causa era l'esposizione all'amianto.

Anche in Italia, proseguivano gli studi e nel 1964 il prof. Vigliani pubblicava i risultati delle sue ricerche, dalle quali emergeva che tra i lavoratori affetti da asbestosi vi era una più alta incidenza di carcinomi del polmone e mesotelioma della pleura.

Emergeva così il ruolo decisivo assunto dal pericoloso minerale come fattore causale di queste patologie.

Gli studi epidemiologici che sono stati pubblicati in quegli anni, specialmente in Inghilterra, dimostrano che i casi di mesotelioma non si limitavano soltanto ai lavoratori esposti, ma cominciavano a coinvolgere anche i loro familiari e coloro che vivevano nelle vicinanze degli impianti dove veniva utilizzato (Selikoff).

Sempre nel 1964, l'Accademia delle Scienze di New York ha confermato in modo incontrovertibile il rapporto causale tra amianto e mesotelioma e studi successivi fanno emergere la maggiore pericolosità di due anfiboli, la crocidolite e l'amosite.

Le fibre si suddividono longitudinalmente e penetrano nell'organismo umano all'interno del quale dispiegano effetti irritativi, capacità fibrogena e potere cancerogeno.

Le fibre più pericolose sono quelle comprese da 10 e 50 micron, che nell'interstizio e da qui per via linfatica raggiungono i linfonodi ilari, il grosso intestino e la pleura; mentre quelle più lunghe si fermano agli alveoli.

Il rischio morbigeno dell'esposizione all'amianto è legato a tre parametri fondamentali: la dose di esposizione (numero delle fibre respirate); la durata dell'esposizione (tempo durante il quale si è stati esposti); e le dimensioni delle fibre (larghezza < di 3 micron, lunghezza > 5 micron).

L'esposizione all'amianto incide in modo subdolo sulla salute umana e determina l'insorgere di molte patologie con tempi di latenza che vanno dai 10 ai 15 anni, come per l'asbestosi (patologia dose dipendente), fino ai 20-40 anni per il mesotelioma ed altre patologie tumorali (patologia dose indipendente).

### **3.5 Pleuropatie benigne**

Nei periodi antecedenti il recepimento della Direttiva Comunitaria 477/83/CEE, non c'era limite di soglia, introdotto con il D. Lgs. 477/91, e gli ambienti di lavoro erano veramente infernali e la presenza di amianto di centinaia di volte superiore, tanto che spesso si lavorava in un ambiente così polveroso da non riuscire a distinguere un proprio compagno di lavoro a distanza di un metro.

Gli ambienti erano chiusi e senza aspirazione delle polveri, determinate dalla lavorazione e manipolazione o il semplice logorio dei componenti in amianto dei macchinari.

Questi lavoratori esposti all'amianto presentano esclusivamente nella pleura parietale placche di diversa estensione e spessore, causate dall'accumulo delle fibre e polveri di amianto.

Sono multiple, bilaterali, talvolta simmetriche e sono spesso l'unico effetto documentabile dell'esposizione all'amianto.

La pleura viscerale presenta un diffuso ispessimento che rappresenta l'esito di pregressi versamenti non febbrili a risoluzione spontanea.

L'esposizione all'amianto determina altresì delle lesioni più raramente riscontrabili, quali le ateletassie rotonde, che sono alterazioni localizzate pleuroparenchimali con ispessimento del foglietto viscerale, con quello parietale e ateletassia parcellare del sottostante parenchima.

La patogenesi di queste pleuropatie è riconducibile alla migrazione delle fibre di amianto nella cavità pleurica, rispetto all'originaria accumulazione nella periferia del polmone e per le quali i linfatici drenanti in senso centrifugo, verso il plesso sottopleurico, costituiscono la principale via di disseminazione delle fibre nella cavità.

Tutte le pleuropatie benigne sono indicatrici di pregressa esposizione all'amianto.

### **3.6 L'asbestosi polmonare.**

Si tratta di una patologia che è cagionata da accumulo di polvere inalata nel tessuto polmonare: un aerosol formato da particelle solide, prive di vita e senza agenti infettivi, che si caratterizzano, dal punto di vista istopatologico, in forme collagene e non collagene.

L'asbestosi è una grave malattia respiratoria caratterizzata da una fibrosi polmonare progressiva: infatti le fibre provocano la cicatrizzazione del tessuto polmonare, cui si mescolano con conseguente irrigidimento e perdita della capacità funzionale e di scambio di ossigeno tra aria respirata e sangue.

La fibrosi che segue all'accumulo delle fibre nel polmone è irreversibile ed evolve anche dopo la cessazione dell'esposizione.

La malattia si caratterizza per diversi stadi, quello iniziale molto subdolo che rende difficile la diagnosi precoce, fino all'aggravarsi in dispnea, tosse, respiro aspro, rantoli fini.

I reperti radiologici in una prima fase risultano negativi e, dunque, assume un ruolo essenziale la ricerca in laboratorio dei corpuscoli di asbesto nell'escreato o con il lavaggio bronco alveolare.

I corpuscoli dell'asbesto sono il risultato dell'inglobamento delle fibre da parte di uno o più fagociti che rivestono la fibra di uno strato costituito da glicoproteine e emosiderina.

Nello stadio più grave e di asbestosi conclamata, il reperto mostra ipofonesi delle basi polmonari e una diminuzione del murmure vescicolare.

Appaiono turbe della diffusione alveolo capillare ed insufficienza ventilatoria di tipo restrittivo.

Il quadro patologico si aggrava con segni di insufficienza respiratoria, cianosi, dita a bacchetta di tamburo, ipomobilità della gabbia toracica, zone di ottusità e iperfonesi, rumori bronchiali umidi o secchi.

La prognosi è infausta anche se con una discreta aspettativa di vita e la morte sopraggiunge per insufficienza cardio respiratoria o per l'instaurarsi di cuore polmonare cronico.

Spesso compaiono complicanze e sopraggiungono neoplasie polmonari o pleuriche che abbreviano la sopravvivenza dei malati.

### **3.7 Carcinoma polmonare**

Il cancro del polmone è molto aggressivo e minime sono le possibilità di sopravvivenza.

Infatti, meno del 20% di chi ne è colpito sopravvive oltre i 5 anni e le poche speranze sono legate ad una diagnosi precoce della patologia che al primo stadio può permettere la rimozione della massa tumorale con intervento chirurgico e successiva chemioterapia.

Gli studi epidemiologici hanno dimostrato che l'amianto ha un ruolo decisivo nella sua insorgenza, poiché nelle regioni industrializzate, nel giro di pochi anni, la sua incidenza è aumentata da 4,5 per 100mila abitanti, nel 1943, a 50 per 100mila abitanti, nel 1990, e risulta maggiore tra i fumatori e gli esposti all'amianto.

Circa il 5% di tutti i tumori polmonari è causato dall'esposizione all'amianto

e nei lavoratori esposti il rapporto sale di 4:1, rispetto al resto della popolazione e l'associazione con il fumo lo moltiplica fino a 80–90 volte, rispetto ai non fumatori non esposti, come hanno dimostrato gli studi di R. Doll e J. Peto.

Sono sufficienti anche basse dosi di fibre per causare il carcinoma polmonare, che ha una latenza di circa 20 anni, ed insorge in modo subdolo e con un progressivo peggioramento delle condizioni generali e forte aggressività con metastasi che aggrediscono tutti gli organi e i tessuti determinando atroci sofferenze prima dell'*exitus*.

I produttori di amianto hanno tentato in ogni modo di confutare i risultati della ricerca scientifica.

Tuttavia, pur di fronte ad una patologia ad insorgenza multifasica e multifattoriale il ruolo dell'amianto non può essere disconosciuto quanto meno come concausa che favorisce o comunque accelera la sua insorgenza ed il suo sviluppo.

### 3.8 Il mesotelioma

Il mesotelioma è una forma rara e virulenta di cancro che colpisce i rivestimenti delle cavità polmonari, addominali o del cuore.

L'unica causa del mesotelioma è l'esposizione a polveri e fibre di amianto.

Si tratta di una patologia difficilmente diagnosticabile, in quanto, microscopicamente, si presenta come una placca pleurica che raramente è nodulare ed ha periodi di latenza dai 20 fino ad un massimo di 50 anni.

Nel crescere può obliterare lo spazio pleurico e bloccare il polmone, tanto da rendere necessario un intervento demolitivo.

Istologicamente si presenta in tre forme: epitelioide, sarcomatoide e bifasica.

La diagnosi è istologica/radiologica ed è positivo per la calretinina e la prognosi è infausta.

Il mesotelioma è molto aggressivo e resiste alle comuni terapie e dal momento della sua diagnosi consente una sopravvivenza media di 7,7 mesi (*range* 1–72) e ne sono maggiormente colpiti gli uomini di età tra i 40 e i 60 anni che rappresentano il 60% dei casi.

Questo cancro, un tempo molto raro e praticamente sconosciuto nei paesi non industrializzati, negli ultimi tempi ha visto aumentare la sua incidenza nel mondo, con circa 2,2 casi per milione di abitanti, ed in Italia con circa un caso ogni 100mila abitanti, proporzionalmente all'uso industriale dell'amianto.

Tra le famiglie dei lavoratori dei cantieri navali o dei porti o di lavorazioni di cemento amianto, si sono verificati molti casi nei quali al decesso del marito segue

quello della moglie per il solo fatto che ne lavasse le tute e gli altri indumenti.

Nei pressi dei cantieri navali e dei porti e degli altri siti dove era maggiormente presente l'amianto, la sua incidenza è notevole anche tra la popolazione non lavoratrice.

Si prevede il picco di incidenza per gli anni dal 2015 al 2030, anno in cui si ritiene che possa iniziare a decrescere.

L'incidenza, i tempi di latenza e di progressione della patologia, sono direttamente proporzionali alla qualità delle fibre, alla intensità e alla durata dell'esposizione, ma sono indipendenti dalla soglia e nei soggetti predisposti ne può essere sufficiente anche una sola: "AL MOMENTO NON È POSSIBILE SAPERE SE VI SIA UNA SOGLIA (DI FIBRE DI AMIANTO) AL DI SOTTO DELLA QUALE NON SI OSSERVI UN AUMENTO DI RISCHIO DI TUMORE" (Agenzia internazionale di ricerca sul cancro – Lione 1976).

Anche l'esposizione sporadica è, dunque, dannosa e pericolosa per la salute umana.

### 3.9 Altre patologie asbesto correlate

E' ormai un caposaldo della medicina legale e della medicina del lavoro, in particolare, il ruolo cancerogeno e mutageno dell'amianto, che è in grado di influire sui normali processi biologici dell'organismo umano.

Qualsiasi processo cancerogeno viene comunque agevolato dall'amianto.

Gli ultimi studi, anche quelli dell'Istituto Superiore di Sanità, che sopra abbiamo richiamato, hanno fatto emergere una maggiore incidenza di patologie tumorali in vari organi in soggetti esposti all'amianto.

Già nel 2004, Soffritti sosteneva che "*Oltre al mesotelioma, l'amianto determina un aumento dell'incidenza di altri tumori, in particolare di quelli del polmone, della laringe, dell'esofago, del colon-retto, e del rene*".

Ancor prima di lui Gustavsson et al. (1998) ("*Occupational exposures and squamous cell carcinoma of the oral cavity, pharynx, larynx and oesophagus: a case-control study in Sweden*"), Occup. Environ. med. 55:393-400), nell'ambito di uno studio sulle esposizioni lavorative ed i carcinoma delle cellule squamose della cavità orale, della faringe, della laringe e dell'esofago, ha precisato che l'esposizione ad amianto risulta associata ad un incremento del rischio dei tumori laringei con una relazione dose-risposta. Il rischio relativo rilevato è  $RP = 1.8$ , con un intervallo di confidenza 95% pari a 1.1-3.0. L'incremento di rischio per gli esposti ad amianto, fumatori di tabacco è di 4.8 rispetto a 1.8 per non fumatori.

La relazione dose-risposta stimata sulla base di una regressione con modello

logistico (logistic regression) per il rischio relativo aggiustato per età, regione, consumo di alcol e di tabacco, e quindi con il controllo di due importanti fattori confondenti (alcol e tabacco) e utilizzando una sola variabile per rappresentare la classe di esposizione, porta a concludere: Esposizione cumulativa ad amianto e cancro della laringe.

L'Istituto Superiore di Sanità conclude ritenendo che l'amianto svolga un ruolo quanto meno concausale nell'insorgenza e della diminuzione dei periodi di latenza in tutte le patologie tumorali.

### **3.10 Quale futuro?**

L'I.S.P.E.S.L., nel 1998, ha stimato che in Italia in circa 607.000 unità locali sono stati esposti 3.470.000 addetti, con conseguente rischio contrarre patologia asbesto correlata, i cui tempi di latenza, si sa, possono arrivare fino a 50 anni.

Ed allora non bisogna certo essere maghi o indovini per prevedere che da qui al 2030, purtroppo, aumenterà l'incidenza di patologie asbesto correlate.

Vecchi capannoni in cemento amianto, carrette del mare, in amianto, vecchi motori, automobili, aeromobili, con componenti in amianto, ma anche abitazioni, complessi sportivi, altri luoghi di lavoro, dove massiccia ne è la presenza, sono disseminati nell'intero territorio nazionale ed anche vicino alle grandi città.

L'incuria del tempo, gli agenti atmosferici, dal caldo al freddo, alle piogge ed al vento, in assenza di manutenzione, determinano il rilascio di fibre e polveri di amianto anche dalle matrici compatte, contribuendo ad aggravare il rischio di patologie asbesto correlate, per le quali, come abbiamo visto, può essere sufficiente anche una sola fibra.

Solo un efficace ed efficiente intervento di bonifica potrebbe tentare di limitare gli effetti nefasti della pericolosa fibra sulla salute umana.

Ma non sembra che queste siano le preoccupazioni del legislatore italiano...

— § —

## CAPITOLO IV

### LE NORME IN TEMA DI AMIANTO

SOMMARIO: 4.1 La Legislazione italiana del periodo monarchico — 4.2 La Costituzione e il lavoro — 4.3 Immobilismo del legislatore dalla fine della seconda guerra mondiale alla Sentenza di condanna delle Corti di Giustizia Europea 1990 — 4.4 La legislazione internazionale — 4.4.1 *La Convenzione per i Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali e i successivi protocolli* — 4.4.2 *Diritto comunitario e Carta sociale Europea* — 4.5 Inadempimento della ratifica della Convenzione n. 162 della Organizzazione Internazionale del Lavoro avente ad oggetto “*la sicurezza dell'utilizzazione dell'amianto*” — 4.6 Evoluzione del Diritto comunitario in tema di tutela dall'esposizione all'amianto — 4.7 Normativa Italiana di recepimento della Direttiva Comunitaria e il riconoscimento dei benefici contributivi per esposizione all'amianto — 4.8 Ultimi interventi normativi — 4.9 Finalità della norma di cui all'art. 13 comma VIII legge 257/92 e successive integrazioni e modificazioni — 4.10 La ratio della norma di cui all'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 247/2007 — 4.11 Decreto del Ministro del Lavoro del 12 marzo 2008 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n° 110 del 12/5/2008 e Atto amministrativo Inail, Direzione Centrale Prestazioni, n° 600002, del 19/5/2008.

#### 4.1 La legislazione italiana del periodo monarchico

Le prime norme in tema di amianto, promulgate in Italia quando già il Prof. Scarpa ne aveva messo in evidenza la nocività per la salute, sono quelle di cui all'art. 1, R.D.L. n° 1278/1914, che ne vietavano solo l'esportazione.

Successivamente, con il R.D. n° 530 del 14.04.1927, venne approvato il “*regolamento generale per l'igiene del lavoro*”, il cui art. 17 statuiva:

*“Nei locali chiusi nei quali si sviluppino normalmente vapori, odori, fumi o polveri di qualunque specie, l'esercente ha il dovere di adottare provvedimenti atti ad impedire od a ridurre, per quanto possibile, lo sviluppo e la diffusione nell'ambiente dove lavorano gli operai. L'aspirazione dei gas, vapori, odori, fumo o polveri deve farsi, per quanto è possibile, immediatamente vicino al luogo dove si producono.”*

Con il *Regio Decreto* n° 928/1929, si istituì l'assicurazione obbligatoria

contro le malattie professionali a carico dei datori di lavoro del settore industriale, che entrò in vigore soltanto in data 01.01.1934, dopo che fu approvato il regolamento di esecuzione con il Regio Decreto n° 1565/1933.

Inizialmente, né la silicosi, né l'asbestosi erano patologie indennizzate, ma quando alla fine degli anni 30, anche grazie agli studi del prof. Vigliani, ne era ormai certa l'origine professionale, il legislatore, anche per porre fine al contenzioso e per assecondare lo sforzo bellico in una fase particolare della Seconda Guerra Mondiale, quando le sorti del conflitto sembravano ormai segnate, approvò la legge 455 del 12/4/1943, con la quale veniva finalmente stabilita la “*Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali alla silicosi ed all'asbestosi*”.

Si trattava di un sia pur minimo riconoscimento, per i lavoratori dell'amianto e che per ciò si erano ammalati.

Il legislatore italiano è, dunque, consapevole, quanto meno dagli inizi degli anni '40, del rischio morbigeno legato all'esposizione a polveri e fibre di amianto aerodisperse nell'ambiente lavorativo.

Con queste premesse, il quadro normativo e le norme relative al sistema organizzativo del lavoro ai fini della prevenzione e della tutela della integrità psicofisica dei lavoratori esposti all'amianto era del tutto insufficiente.

Infatti, dal termine del secondo conflitto mondiale, fino al 1991, il legislatore italiano sarà assente e non adotterà alcuna concreta iniziativa di tutela e salvaguardia della salute di questi operai e le decine e decine di migliaia di morti stanno lì a dimostrarlo.

Quando ancora l'uso dell'amianto era molto limitato, già erano centinaia gli operai ammalati di una strana fibrosi, causata dalle polveri, e già dal 1928 era stato coniato il termine di asbestosi, per distinguerla dalla tubercolosi.

Nella sua concreta regolamentazione del 1943, il legislatore intervenne in quel particolare momento storico per risollevare per quanto fosse possibile le condizioni di lavoro delle popolazioni del nord Italia, già duramente provate dalla guerra e dalle sue restrizioni e in pietose condizioni, disponendo che, quanto meno i lavoratori ammalati fossero indennizzati (art. 7).

Per questo motivo fu fatto obbligo ai datori di lavoro di denunciare all'ente assicuratore i casi di malattia professionale e quelle lavorazioni che potessero provocare l'asbestosi e ciò anche al fine di versare un premio supplementare (art. 13) che permettesse di mantenere un equilibrio di bilancio.

Ogni violazione delle norme così istituite era punita con l'ammenda (art. 16) e furono istituite delle misure di sorveglianza sanitarie in forza delle quali si disponeva che i lavoratori “*devono sottoporsi, a cura e spese del datore di lavoro,*

*a visita medica al momento dell'assunzione e a visite periodiche", i cui risultati gli dovevano essere comunicati (art. 5) oltre che essere annotati in "schede personali da intestarsi ad ogni lavoratore al casellario centrale infortuni, nonché trascritti, tutte le volte che da essi risulti la necessità dell'abbandono delle lavorazioni pericolose, nei libretti di lavoro" (art. 6).*

Il successivo articolo 9 statuiva: *"gli accertamenti diagnostici sulle condizioni morbose contemplate nella presente legge sono, in ogni caso denunciato, di competenza dell'istituto assicuratore e così pure le cure"*.

Con un tiro beffardo della storia, mentre in tutti i teatri di guerra uomini e donne di tutte le nazionalità e razze si fronteggiavano e morivano, inutilmente, tra sofferenze atroci, sembrava incredibile che un regime vacillante, trovasse il tempo di preoccuparsi dei lavoratori esposti all'amianto, assicurando loro quel minimo indennizzo della rendita per malattia professionale (art. 14 L. 455/43).

L'istituzione di questo sistema di norme dimostra la consapevolezza del legislatore circa il rischio amianto, cui erano sottoposti i lavoratori esposti.

L'affermazione di responsabilità del legislatore italiano si fonda sul presupposto della sua consapevolezza e della sua inerzia che ne è seguita, che ha determinato lutti e tragedie; il tutto nell'insufficienza del solo sistema indennitario, destinato ad agire *ex post* quando già la lesione all'integrità psicofisica si era determinata e non poteva essere più risolta.

Non sarebbe stato peregrino intervenire in modo diverso, imponendo di utilizzare in luogo dell'amianto altri minerali non pericolosi per la salute come sarebbe stato logico e consequenziale all'approvazione con il Regio Decreto 262 del 14/3/42 del Nuovo Codice Civile, il quale all'art. 2087 così stabilisce:

*"(Tutela delle condizioni di lavoro) L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*.

La norma in esame non lascia spazi interpretativi o esegetici che possano farne dubitare del chiaro significato testuale, logico, teleologico e sistematico: si impone al datore di lavoro di predisporre tutte quelle misure e cautele atte a preservare l'integrità psicofisica e la salute del prestatore d'opera nel luogo di lavoro, tenendo conto del concreto tipo di lavorazione e del rischio connesso (Corte di Cassazione sez. lavoro, Sentenza del 01.02.2008, n. 2491), con la massima sicurezza, tecnicamente fattibile e l'adozione degli strumenti indicati come i più idonei dalla esperienza e dalla tecnica; si impone anche come norma di chiusura

del sistema prevenzionale, in grado di assecondare il continuo aggiornamento delle misure applicabili e di garantire contro la cristallizzazione della legislazione in materia e di integrazione dell'ordinamento, evitandone ogni lacuna, del sistema di prevenzione e tutela, nel caso di mancata formulazione di una normativa di tutela specifica.

Se, dunque, questa è la norma generale e se è applicabile anche nel caso di inesistenza di normative specifiche, per rendere coerente l'ordinamento e la sua applicazione concreta con le finalità in essa enunciate, evidentemente, prima e dopo l'approvazione della legge 455 del 1943, ma a maggior ragione successivamente, si sarebbe dovuto imporre con la semplice applicazione dell'art. 2087 cc la sostituzione dei materiali di amianto con altri non pericolosi per la salute umana.

Il datore di lavoro, ex art. 2087 cc, aveva ed ha l'obbligo contrattuale di sicurezza e ne è debitore della relativa prestazione, o quanto meno ha un onere accessorio che discende dal rispetto delle norme che impongono la lealtà correttezza e buona fede dell'imprenditore (artt. 1175, 1337, 1366 e 1375 cc), il quale, per ciò stesso, deve adottare tutte le misure *che "secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica"*, siano necessari per *"tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*, in chiave evidentemente prevenzionistica e come norma di chiusura dell'ordinamento.

La norma del '43, promulgata dopo l'approvazione del Codice Civile, benché fosse innovativa, per i peculiari profili – previdenziale ed assistenziale –, anche rispetto alla legislazione degli altri Paesi industrializzati (che si erano limitati a dei regolamenti sulle condizioni di lavoro), lo era solo per l'aspetto indennitario, ma era già superata dal complesso normativo inaugurato dall'art. 2087 del Codice Civile, e se la si interpreta come una sorta di risarcimento del rischio, di fronte all'inconveniente della malattia e come unica misura di tutela dei lavoratori esposti all'amianto, da applicare ex post, dopo che si fossero ammalati.

Poiché la norma fu interpretata in quest'ultimo senso, evidentemente era già in contrasto con la lettera e lo spirito di quella di cui all'art. 2087 cc e permetteva un uso ancora più indiscriminato del pericoloso minerale nei luoghi di lavoro e in ogni settore della vita con l'unica preoccupazione di indennizzare le malattie professionali e di tenere in equilibrio il bilancio degli enti previdenziali, cui si rimediava imponendo un premio supplementare per l'asbestosi.

Invece con l'interpretazione combinata, sistematica e teleologica ed in ultima analisi letterale del complesso normativo specifico e di chiusura dell'ordinamento, e successivamente in linea con le norme costituzionali, naturalmente ed evidentemente, l'amianto doveva essere già da allora bandito dai

luoghi di lavoro e dalla vita comune (non a caso la difesa innanzi alla Corte di Giustizia Europea, nella causa 240/89, fu articolata richiamando le vecchie norme in materia, ritenute sufficienti per la tutela dei lavoratori dall'esposizione all'amianto, di cui si dà riscontro nella motivazione, che non porterà all'assoluzione, a dimostrazione che la nostra tesi non è peregrina).

Sarebbe stato forse meno redditizio ma sicuramente e tecnicamente possibile sostituire l'amianto con altri minerali e materiali, provvedendo anche ad aspirare le polveri o ridurle al minimo, all'interno dei luoghi di lavoro, informare i lavoratori e dotarli di maschere ed altri sistemi di protezione.

In questo modo i rischi si sarebbero ridotti e con essi l'incidenza delle patologie.

Sarebbe stata una vera e propria rivoluzione sociale, etica e morale, con una presa di coscienza del capitalismo italiano, che ne avrebbe guadagnato in credibilità e nei decenni futuri anche economicamente (tenendo conto che i capannoni e i macchinari con l'amianto non hanno alcun valore economico e che anzi enormi sono i costi per la loro bonifica, tanto da determinare nella migliore delle ipotesi l'abbandono dei siti senza alcuna contropartita economica ed affrontare le spese di bonifica, con il pagamento dei premi supplementari per asbestosi e le cause promosse dai lavoratori malati).

Ma non fu così.

Forse il legislatore e lo stesso interprete è stato sviato dal numero ancora relativamente limitato di lavoratori malati, o accertati tali, per esposizione ad amianto, in seguito ad un suo uso ancora relativamente limitato, ai lunghi periodi di latenza, all'assenza di strumenti diagnostici.

Fu relativamente semplice, per quel periodo, nascondere la pericolosità dell'amianto ed i suoi tragici effetti sulla salute umana.

La norma del 1942 è ancora attualissima e piena di significato giuridico, etico e morale: tutela la dignità del lavoratore nel rispetto della sua "*personalità morale*".

Ma se la norma del 1943, specifica in tema di amianto, deve essere interpretata come nucleazione di quella di cui all'art. 2087 c.c., allora non possiamo che concludere che è il suo contrario, la sua negazione, la sua mistificazione, il venir meno delle capacità di prevenzione, come chiusura dell'ordinamento di sicurezza sul lavoro contenuto del Codice Civile.

Intervenire solo ex post, dopo che la malattia è conclamata, per indennizzarla, vuol dire non assumere alcuna iniziativa di prevenzione e tutela della salute, il contrario della norma di cui all'art. 2087 c.c..

Se, dunque, da un lato la norma costituisce una presa di coscienza del

legislatore italiano in ordine alla pericolosità dell'amianto ed una prima forma di ristoro dei danni indotti alla salute dei lavoratori, dall'altro costituisce la negazione del sistema prevenzionistico, della tutela della salute e della dignità della persona.

Ben diversamente, com'è chiaro dal dettato della norma di cui all'art. 2087 c.c., solo una organizzazione del lavoro ed una politica legislativa di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, avrebbero costituito adempimento della norma anche da parte dello Stato, le cui conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: migliaia di persone ammalate e decedute, intere famiglie sconvolte e distrutte.

Le uniche attenuanti sono quelle che abbiamo sopra enunciato (lunga latenza, anche fino a 50 anni, in un contesto di minore utilizzo ed assenza di strumenti diagnostici, in un quadro di più limitate cognizioni scientifiche, che hanno permesso la sottovalutazione del problema), ma non sono sufficienti ad assolvere lo Stato che avrebbe dovuto disporre la sostituzione dei materiali cancerogeni con altri non pericolosi per la salute umana.

Giorno dopo giorno, questi lavoratori, a centinaia di migliaia, sono rimasti esposti all'amianto e ne hanno inalato le fibre che ora stazionano nei tessuti dei loro organi con tutta la loro carica cancerogena e mutagena, con il rischio di un destino ineludibile.

Se dovessimo essere ancora più indulgenti e leggere quelle norme con lo spirito delle più recenti pronunce della Corte di Cassazione, quel complesso normativo (Legge n° 455/43; R.D. n° 530/27; la stessa norma di cui all'art. 2087 c.c.), dovremmo concludere che già dal 1942 era imposto al datore di lavoro di adottare ogni iniziativa, ogni regola, ogni accorgimento tecnico, acquisito o da acquisire, grazie all'esperienza ed alla tecnica, per tutelare la salute dei prestatori d'opera, in adempimento di obblighi anche non specificamente nominati.

In sostanza dare concretezza alla clausola di cui all'art. 2087 c.c..

Ma se si interviene solo per indennizzare, quando già la lesione all'integrità psicofisica si è materializzata, è impossibile sostenere di aver adempiuto la norma ed il precetto sotteso all'art. 2087 c.c..

Niente e nessuno potranno restituire al lavoratore l'integrità ormai perduta e nessun indennizzo può dirsi sufficiente per la lesione del bene più prezioso.

Una lettura costituzionalmente orientata del complesso normativo e la definizione della fattispecie generale secondo i parametri di cui agli artt. 1, 2, 3, 4, 29, 30, 21, 32, 35, 36, 37, 38 e 41, II comma, della Costituzione, avrebbe imposto di agire a monte, imponendo il non utilizzo e la sostituzione dei materiali in amianto come iniziativa finalizzata alla tutela della salute e dell'integrità fisica dei prestatori d'opera e della popolazione, prima che si materializzasse la sua lesione.

Giova richiamare, per il caso che ci occupa, anche il complesso civilistico

delle norme che sottendono quelle che abbiamo richiamato.

Infatti, quelle di cui all'art. 2087 c.c. declinano un duplice profilo di responsabilità, quello contrattuale e quello per fatto illecito, che sono azionabili alternativamente, quando si invoca giudiziariamente l'applicazione di questa norma per chiedere il risarcimento dei danni.

Infatti, la norma in esame impone al datore di lavoro di adempiere l'obbligo di salubrità dell'ambiente lavorativo e di rispetto per la salute e l'integrità psicofisica dei prestatori d'opera (artt. 1218 e 1223 c.c.), con conseguente obbligo risarcitorio, in caso di inadempimento (artt. 1453 e 2087 c.c.), anche nell'ambito del principio del *neminem ledere*, di cui all'art. 2043 c.c. (responsabilità per atto illecito) e con obbligo di risarcimento anche dei danni non patrimoniali (art. 1453 c.c. per il profilo contrattuale e 2059 c.c. per quello aquiliano) in riferimento alla lesione dei diritti tutelati dalla norma costituzionale (Cass. S.U. n° 26972 del 11.11.2008 e Cass. S.U. n° 6572/06).

La lettura costituzionalmente orientata della norma in esame non viene minimamente scalfita dall'ultima giurisprudenza delle Sezioni Unite che ha sancito un arresto nella risarcibilità dei danni esistenziali e non patrimoniali in generale, subordinandone la tutela e la risarcibilità a determinati parametri, che nel caso di specie risultano soddisfatti:

*“L'imprenditore e' tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”*), inserendo nell'area del rapporto di lavoro interessi non suscettivi di valutazione economica (l'integrità fisica e la personalità morale) già implicava che, nel caso in cui l'inadempimento avesse provocato la loro lesione, era dovuto il risarcimento del danno non patrimoniale.

*Il presidio dei detti interessi della persona ad opera della Costituzione, che li ha elevati a diritti inviolabili, ha poi rinforzato la tutela. Con la conseguenza che la loro lesione e' suscettiva di dare luogo al risarcimento dei danni conseguenza, sotto il profilo della lesione dell'integrità psicofisica (articolo 32 Cost.) secondo le modalità del danno biologico, o della lesione della dignità personale del lavoratore (articoli 2, 4, 32 Cost.), come avviene nel caso dei pregiudizi alla professionalità da dequalificazione, che si risolvano nella compromissione delle aspettative di sviluppo della personalità del lavoratore che si svolge nella formazione sociale costituita dall'impresa.*

*Nell'ipotesi da ultimo considerata si parla, nella giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 6572/2006), di danno esistenziale. Definizione che ha valenza prevalentemente nominalistica, poichè i danni–conseguenza non patrimoniali che vengono in considerazione altro non sono che pregiudizi attinenti alla svolgimento della vita professionale del lavoratore, e quindi danni di tipo esistenziale, ammessi a risarcimento in virtù della lesione, in ambito di responsabilità contrattuale, di diritti inviolabili e quindi di*

*ingiustizia costituzionalmente qualificata”.*

La Cassazione a Sezioni Unite precisa che questi diritti sono già contemplati e tutelati nella norma di cui all’art. 2087 c.c. e il loro presidio “*ad opera della Costituzione...li ha elevati a diritti inviolabili*” rinforzandone la tutela.

Nel caso specifico, in tema di esposizione all’amianto, giova richiamare il principio di diritto affermato in ultimo dalla stessa Suprema Corte di Cassazione, questa volta alla IV Sezione Penale, con Sentenza n° 42128 del 12.11.2008, in forza della quale questi silicati fibrosi:

*“ha(nno) un ruolo altamente privilegiato nell’insorgere del processo cancerogenetico... tali fibre hanno un privilegiato ruolo causale, sulla base di affidabili acquisizioni scientifiche, perche particolarmente sottili e quindi dotate di elevata capacità di penetrazione nei tessuti... la quantità e la durata dell’esposizione sono irrilevanti (e nell’attività produttiva, nella quale sono presenti i componenti in amianto c’è, in ogni caso, un processo) che determina dispersioni altamente pericolose anche in piccoli quantitativi”.*

In questi casi, come già chiarito dalla stessa giurisprudenza della Cassazione, la norma penale viene integrata da quelle civilistiche, di cui agli artt. 2043 e 2087 c.c., ed in particolare assurgono alla funzione di clausola generale integrativa dell’art. 43, ultima parte, c.p., anche in assenza di norme specifiche.

Il Tribunale di Torino, Sezione terza Penale, Sentenza n. 13 del 13.02.08:

*“in tema di malattie respiratorie derivate da inalazione di polveri di amianto, in particolare, non ha nessuna influenza il fatto che solo in anni più recenti si sia vietato in assoluto l’uso dell’amianto, con legge 27.03.1992, n. 257, poiché l’assenza di una normativa specifica non esonera da responsabilità chi ha l’obbligo giuridico di aggiornarsi sulle tecniche antinfortunistiche e sui mezzi di contrasto alle malattie professionali (anche in virtù di quanto disposto dall’art. 2087 c.c.) considerando peraltro che è nota a chiunque e non solo alla scienza medica, da epoca assai precedente agli anni ’80, la dannosità per l’apparato respiratorio della inalazione di polveri e vapori in genere”*

Infatti, già con Sentenza del 09.05.1998, n° 4721, la Cassazione Civile Sezione Lavoro, in una domanda di risarcimento dei danni per mesotelioma, ha statuito:

*“la violazione degli obblighi di sicurezza enunciati sinteticamente dall’art. 2087 c.c. può costituire, ai sensi dell’art. 2043 c.p., elemento di colpa per violazione di legge, suscettibile di dar vita a responsabilità civile. In questo senso l’art. 2087 può intendersi come clausola generale integrativa dell’art. 43, ultima parte, codice penale. E’ questa la*

*ragione perché ripetutamente questa Suprema Corte ha ribadito che la normativa speciale di prevenzione non esaurisce l'obbligo di prevenzione e di profilassi del datore di lavoro rispetto ai prestatori d'opera.*

*Si deve premettere, come questo Supremo Collegio ha ripetutamente affermato (Cass. 29 gennaio 1970 n. 199, 13 luglio 1971 n. 2287, 12 gennaio 1973 n. 104, 11 ottobre 1979 n. 5315, 16 aprile 1986 n. 2692, 23 giugno 1986 n. 4171, 7 marzo 1987 n. 2417, 7 aprile 1988 n. 2737, 6 settembre 1988 n. 5048, 29 maggio 1990 n. 5002, 26 gennaio 1993 n. 937, 8 febbraio 1993 n. 1523, 5 aprile 1993 n. 4085, 17 novembre 1993 n. 11351, 1° febbraio 1995 n. 1168, 23 febbraio 1995 n. 2035, 29 marzo 1995 n. 3738, 6 settembre 1995 n. 9401), che l'art. 2087 del c.c., il quale sancisce come dovere fondamentale dell'imprenditore quello di provvedere alla tutela della integrità fisica del prestatore d'opera, ha un valore sussidiario rispetto alla normativa speciale dettata per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, in quanto presuppone che risultino insufficienti o inadeguate le misure all'uopo previste dalla detta normativa speciale”.*

Ed allora, rilevano non solo le norme che prima abbiamo richiamato, in tema di riduzione al minimo delle polveri in ambiente lavorativo, ma soprattutto le norme di cui agli artt. 2043 e 2087 c.c..

Il legislatore italiano è stato, dunque, improvvido ed imprudente ed ancor più le altre autorità dello Stato, che, assecondati da una legislazione forse un po' lacunosa, nella normativa specifica (ma che avrebbero potuto facilmente integrare in via interpretativa, e con enucleazione dai principi generali, e *secundum constitutionem*), hanno inaugurato e proseguito nella prassi amministrativa, di esercizio della potestà amministrativa, regolamentare e nel concreto esercizio di ogni potere anche di vigilanza, che ha determinato e spesso imposto l'uso dell'amianto in tutti i settori dell'industria ed anche della vita di tutti i giorni.

Lo Stato è stato, dunque, inadempiente, come legislatore, perché non ha approvato norme specifiche in enucleazione di quelle di cui all'art. 2087 c.c., ma ancor più di quelle di cui agli artt. 32 e 41 II comma, della Costituzione repubblicana, che consacrano il diritto alla salute ed alla sicurezza, anche nei luoghi di lavoro, come il caposaldo fondamentale ed il baluardo imprescindibile della persona umana e della sua dignità.

Lo Stato è stato, dunque, inadempiente anche nella prassi amministrativa, nell'esercizio dei poteri e delle funzioni, nelle sue articolazioni territoriali e centrali, disponendo in palese evidente contrasto delle norme già richiamate.

Le conseguenze che già abbiamo più volte evidenziato sono sotto gli occhi di tutti: non è stata assunta alcuna concreta iniziativa né misura legislativa adeguata, per preservare la salute e l'integrità fisica dei prestatori d'opera e della popolazione, prima che si potesse materializzare quella inalazione di polveri e fibre

e quella contaminazione dell'intero territorio nazionale, che ha ipotecato la salute delle generazioni future.

Indennizzare serve a poco, anche perché il destino di coloro che si ammalano di amianto è segnato verso una fine ineludibile nel volgere di pochi mesi che spesso non sono sufficienti a portare a termine il procedimento amministrativo per ottenere l'indennizzo della malattia professionale se e quando viene riconosciuta e se viene negata, nulla e nessuno potranno risarcire anche solo economicamente il danno, che è incalcolabile.

Lo stesso Fondo Vittime dell'Amianto, che è stato approvato già da un anno, anche per chi non si è ammalato a causa di lavoro, non è ancora operativo ed è dubbio che lo diventerà ed anche se lo fosse è dubbio che i risarcimenti siano estesi anche ai non lavoratori o che siano congrui o di un qualche ristoro.

Dunque, quel primo intervento normativo di 65 anni fa, che è svanito nella nebbia, altro non era che un minimo indennizzo e se pur apprezzabile per l'epoca (ed il periodo, durante la seconda guerra mondiale, quando le sorti del conflitto erano già segnate) è evidentemente la prova provata di un intervento solo assistenziale e previdenziale, in quanto tale del tutto insufficiente ed inefficace: specialmente se quel complesso normativo, cristallizzato nella sua fissità, dimenticato dal legislatore e dai governi nazionali e locali, e rimaneva in vita fino agli anni 90, quando ci fu il duro risveglio della Sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha condannato l'Italia per il suo inadempimento nella tutela e salvaguardia dei lavoratori esposti ad amianto e che indusse a recepire la direttiva comunitaria nel D. Lgs. n°277/91 e ad approvare la Legge n°257/92.

Gli evidenti profili di responsabilità, che di seguito verranno ulteriormente messi in luce, hanno determinato una scia di lutti e di sofferenze: non sostituire i materiali in amianto con altri non cancerogeni ha segnato il destino di migliaia di lavoratori e di semplici cittadini, uomini e donne, e spesso anche bambini, che si sono ammalati e sono morti, in silenzio.

Non esiste alcun risarcimento che tenga e che possa veramente ed effettivamente ristorare la persona che non c'è più e le loro famiglie, sconvolte e distrutte.

Ci sono molte famiglie distrutte dalla morte di entrambi i coniugi per mesotelioma, un tumore raro che ora non lo è più.

Gli strumenti civilistici e le norme specifiche e quelle del Codice Penale, che possono intervenire per reprimere la lesione sono del tutto insufficienti, perché intervengono ex post, quando ormai il danno è irreparabile ed il risarcimento non può essere in forma specifica.

Senza considerare i tempi di latenza che possono arrivare a 50 anni, quando

la maggior parte delle società datrici di lavoro sono cessate o fallite, i loro amministratori o responsabili molto anziani o addirittura deceduti, i reati prescritti, i luoghi di lavoro del tutto trasformati, ed impossibile assolvere agli oneri probatori, anche in ordine al nesso di causalità, per patologie spesso multifattoriali e per l'enorme decorso di tempo, interdicendo la possibilità anche del solo ristoro patrimoniale.

E' quindi del tutto impossibile ottenere tutela processuale e giurisdizionale di questi diritti ed anche quando la si dovesse ottenere sarebbe solo patrimoniale e difficilmente eseguibile.

Ma, se pure gli eredi fossero in grado di superare questi ostacoli, mai come in questo caso, la tutela, *iure proprio* e *iure hereditario*, di questi diritti (la vita, la salute, il nome, l'immagine, l'identità personale, la famiglia, i legami parentali, i doveri e i diritti legati al coniugio ed alla filiazione) sarebbe solo risarcitoria, che è l'unica ammissibile secondo questa logica che noi abbiamo contestato; ed è del tutto inutile, o quasi.

La morte di un coniuge, di un padre, di un figlio, di un fratello e spesso di più membri della stessa famiglia solo perché non si è voluto sostituire l'amianto con altri materiali non lesivi della salute, che comunque sussistono in natura, solo per una logica di profitto, è contraria a tutte le leggi di natura, a quelle di diritto internazionale, a quelle del diritto costituzionale ed inchioda lo Stato alle sue responsabilità, chiamato a rispondere innanzi alla Corte di Strasburgo, dal ricorso promosso da chi scrive, per conto e nell'interesse delle Associazioni e delle singole vittime dell'amianto killer.

Se invece si fosse data applicazione ai precetti costituzionali in tema di tutela della salute e della persona umana, con la sua dignità ed il complesso dei suoi diritti, secondo la declinazione della Carta Costituzionale, migliaia di vite umane non sarebbero state sacrificate e centinaia di migliaia di altri lavoratori e le loro famiglie non vivrebbero l'angosciosa condizione esistenziale di poter contrarre malattie che possono condurre al decesso nel volgere di pochissimo tempo dalla loro insorgenza (come il mesotelioma pleurico; il cancro polmonare; l'asbestosi, ecc) e che è già un danno, se non morale ed esistenziale, quantomeno potenziale (anche se un danno si è già determinato per il semplice fatto della inalazione delle fibre che rimangono nell'organismo per tutta la vita).

Abbiamo anticipato l'epilogo tragico e drammatico della vicenda dei lavoratori dell'amianto che è ancora oggi un caso aperto.

## 4.2 La Costituzione e il lavoro

L'assemblea costituente, il 22/12/1947 ha approvato definitivamente la *Costituzione della Repubblica Italiana*<sup>12</sup>, che esordisce all'art. 1 affermando solennemente: *“l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”*, tutelato *“in tutte le sue forme ed applicazioni”* (art. 35 Cost.).

*“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro”* (art. 4) e *“tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”* (art. 32), e subordina la libertà dell'iniziativa economica privata alla *“utilità sociale”* e *“alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”* (art. 41 II comma), nel pieno riconoscimento dei *“diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*, e impone *“l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*(art. 2).

Anche l'interpretazione del complesso delle norme di fonte subordinata, approvate antecedentemente (dall'art. 2087 c.c., al complesso di norme di cui alla legge 455/43) doveva essere ispirata e condotta nel pieno rispetto principi fondamentali del nascente Stato repubblicano, ancorandola ai valori costituzionali, facendole pervadere e vivificarle con la nuova linfa del costituente.

Queste norme dovevano essere interpretate in combinato disposto con quelle costituzionali che ne presidiano una maggiore tutela oltre che condurne la esatta esegesi.

Tuttavia, non fu così nel nascente Stato repubblicano, che per quasi 50 anni si è completamente dimenticato dei lavoratori esposti ad amianto e se non fosse stato risvegliato dalla normativa comunitaria e dalle Sentenze di condanna della Corte di Giustizia, la sua inerzia sarebbe continuata con conseguenze ancora più disastrose.

Ed ancora oggi, con il Decreto n° 81/08, è ancora possibile e lecito utilizzare l'amianto e rimanervi esposto nei luoghi di lavoro, con una concentrazione che è fino a 100 fibre/litro, sulla media delle 8 ore lavorative e con una presunta irrilevanza della esposizioni sporadiche o di bassa intensità.

Allora la storia non ci ha insegnato niente e le immani tragedie che sono sotto i nostri occhi, del tutto inutili. Nelle fabbriche del nord Italia, ma anche dell'intero territorio nazionale, centinaia di migliaia di lavoratori avevano contribuito ad abbattere uno Stato ormai antico ed antiquato, liberato il suolo della patria dell'invasore nazista, ricacciato oltre il Brennero, per edificare uno Stato

---

12 Gazzetta Ufficiale n° 298 del 27/12/1947, entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

nuovo che finalmente potesse riaffermare il fondamento sui diritti fondamentali della persona, su quelle solide radici di libertà, legalità e giustizia che da sempre conducono ed ispirano il popolo italiano: tutto ciò è stato negato dall'uso indiscriminato dell'amianto ha negato e violato, in palese, immanente contrasto con le norme costituzionali.

Ed è un altro tiro beffardo della storia, in quanto quegli stessi lavoratori che avevano contribuito a costituire il nuovo Stato sui principi di legalità, libertà e rispetto dei diritti umani, tra i quali la salute e l'integrità fisica, erano loro stessi vittime, innocenti ed inconsapevoli di uno Stato repubblicano che non applicava la sua stessa legge fondamentale, anche solo permettendo che rimanessero esposti all'amianto con grave rischio per la loro salute.

Tra gli odierni ricorrenti, c'è anche il Comitato di Sesto San Giovanni, la Stalingrado d'Italia, che riunisce quei lavoratori che opposero ai vili invasori una fiera resistenza, li mise in fuga, ma che dovettero abdicare ed arrendersi al male che non scompare, quello dell'amianto.

#### **4.3 Immobilismo del legislatore dalla fine della seconda guerra mondiale alla Sentenza di condanna delle Corti di Giustizia Europea 1990**

Il Legislatore italiano assunse consapevolezza del rischio morbigeno per esposizione all'amianto con la legge 455 del 1943 con la quale stabilì di tipizzare l'asbestosi come malattia professionale.

Al termine del conflitto mondiale, a differenza del periodo precedente, quando gli studi del Vigliani condussero ai significativi risultati che abbiamo già illustrato, l'ente nazionale per la prevenzione degli infortuni non svolse alcun ruolo per la salvaguardia dei lavoratori esposti all'amianto.

Con il DPR 303 del 1956, che pur abrogava il Regio Decreto 530 del 1927, sostanzialmente lo riproduceva senza alcuna sostanziale modifica.

Infatti, l'art. 21 del DPR 303/56 altro non è, in buona sostanza, che la riproduzione dell'art. 17 del Regio Decreto 530 del 1927.

La legislazione repubblicana si muove in continuità con la precedente legislazione del periodo fascista che se non poteva dirsi obsoleta negli anni 20 lo era sicuramente negli anni 50.

Successivamente, la legge 455 del 1943 venne riprodotta con il DPR 648 del 1956, che a sua volta venne trasfuso nel DPR 1124 del 1965.

Ancora alla metà degli anni '60, quando ormai era piena la consapevolezza del rischio morbigeno legato all'esposizione all'amianto e del nesso di causalità con il mesotelioma ed altre gravissime patologie, il Legislatore repubblicano non

trovava niente altro di meglio da fare che riproporre semplicemente la precedente legislazione del regime fascista, senza tener conto dell'evoluzione della scienza e della tecnica e delle nuove acquisizioni della medicina legale e della epidemiologia.

I principi della Carta Costituzionale della solidarietà sociale (art. 2), in un quadro di tutela della salute (art. 32) anche nei luoghi di lavoro (art. 41 II comma), per il pieno sviluppo della persona umana (art. 2 e 3) e il rispetto dei suoi diritti fondamentali (artt. 2, 3 e ss), non trovavano alcun riscontro nella legislazione dell'epoca ed anzi veniva riproposto il vecchio stereotipo dell'indennizzo del rischio e della patologia.

Infatti, ci si limitava ad intervenire solo al momento dell'insorgenza della patologia con l'indennizzo della patologia professionale, secondo gli stereotipi dell'assicurazione e delle esigenze di integrità del bilancio Inail, il cui equilibrio finanziario veniva salvaguardato con il premio supplementare (articolo 153 del D.p.R. 1124 del 1965<sup>13</sup>).

Le norme costituzionali e l'interpretazione della normativa vigente e l'approvazione delle nuove norme avrebbero imposto un rigoroso rispetto dei precetti costituzionali, una loro concreta enucleazione ed applicazione, la cui unica e logica conseguenza sarebbe stata quella di bandire l'amianto.

I precetti costituzionali non tollerano che dei poveri lavoratori siano lasciati esposti all'amianto per poter guadagnare il salario che serve per vivere e per sostenere la famiglia.

Evidentemente, tuttavia, le lobby dei produttori dell'amianto e la sete di profitto hanno avuto la meglio sulle esigenze di tutela dei lavoratori.

Contrariamente al precetto prevenzionistico già affermato con l'art. 2087 del Codice Civile nel lontano 1942, si privilegiava il profitto e, dunque, l'indennizzo della malattia sulle esigenze di tutela della salute e dell'integrità fisica.

La malattia era intesa come usura della componente umana della fabbrica che doveva essere semplicemente indennizzata e l'indennizzo un prezzo da pagare all'incidente di percorso.

Questa scelta legislativa è perfettamente in linea con la legislazione fascista e con idee e principi ormai obsoleti, superati e frutto di una logica ottocentesca, propria della prima era industriale e in contrasto con i precetti costituzionali.

---

<sup>13</sup> Art. 153, D.p.r. 1124/65 - I datori di lavoro, che svolgono lavorazioni previste nella tabella allegato n. 8, sono tenuti a corrispondere un premio supplementare, fissato in relazione all'incidenza dei salari specifici riflettenti gli operai esposti ad inalazioni di silice libera o di amianto in concentrazione tale da determinare il rischio sul complesso delle mercedi erogate a tutti gli operai dello stesso stabilimento, opificio, cantiere ecc.. A tale scopo, i datori di lavoro debbono comunicare all'Istituto assicuratore, ad integrazione delle notizie fornite ai sensi dell'art. 12, tutti gli elementi e le indicazioni da questo richiesti per la valutazione del rischio.

Se il nuovo Stato pone al centro l'uomo, non astrattamente considerato, ma nella sua dinamica di relazioni umane ed economiche, con la sua dignità, i suoi principi, la sua individualità come tale tutelata e tutelabile, con l'esaltazione della capacità di massima autorealizzazione anche nelle formazioni sociali e superando ogni barriera di ordine economico e sociale, che ne potesse impedire o limitare il pieno sviluppo (art. 3); con il lavoro, in tutte le forme ed applicazioni, che assurge a strumento indispensabile di quel progetto e di quel programma e di progresso dell'intera collettività e che, dunque, trascende il singolo e coinvolge l'intera nazione tanto che la Repubblica è per ciò stesso "*fondata sul lavoro*"; allora non è ammissibile e tollerabile né legittimo il contegno inerte del Legislatore, l'insufficienza degli strumenti legislativi, amministrativi, tecnici, organizzativi.

Ma se già negli anni 60 si è ormai consapevoli che il mesotelioma ed altre patologie tumorali siano causate dall'amianto anche a basse dosi, non è comprensibile la colpevole inerzia del legislatore italiano, pur dopo la legge del 1943 e la Costituzione repubblicana.

Il Legislatore dorme per il resto dei suoi anni, fino al 1970, quando, il 20 maggio la legge n° 300 (Statuto dei lavoratori), dal titolo "*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*" che all'art. 9 statuisce:

*"I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica"*

Anche questa solenne proclamazione sarà destinata a rimanere lettera morta e a passare sotto silenzio: non esiste memoria di rappresentanze di lavoratori che controllino l'applicazione di norme inesistenti per prevenire le patologie asbesto correlate o che ne promuovano iniziative finalizzate "*a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica*" .

Questa solenne proclamazione non trovò concreta applicazione nei luoghi di lavoro.

Il sonno del legislatore italiano era infatti destinato a proseguire e non serviva a ridestarlo neanche direttiva comunitaria 477/83/CEE.

Infatti, non verrà recepita nel termine e per renderla operativa nel nostro paese la Commissione ha avvilito la procedura di infrazione, con causa 240/89, che fu decisa l'anno dopo dalla Corte di Giustizia Europea, con condanna a carico della Repubblica Italiana per il trattamento disumano (o comunque non adempiente

anche degli obblighi internazionali) nei confronti dei lavoratori esposti all'amianto.

Certo fu un duro risveglio e non servì a nulla, nella difesa, richiamare la vecchia normativa degli anni '40!

Lo Stato è, dunque, responsabile per non aver adempiuto tempestivamente la direttiva comunitaria e può essere condannato a risarcire i danni che si sono certamente aggravati (se non anche determinati) per l'effetto dell'esposizione senza alcun limite di soglia (introdotto solo con il D. Lgs. 277/91).

#### **4.4 La legislazione internazionale**

##### *4.4.1 La Convenzione per i Diritti dell'Uomo e le libertà fondamentali e i successivi protocolli*

Il Legislatore italiano ha solennemente proclamato il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana, approvando la Carta Costituzionale e con la loro riaffermazione anche in sede internazionale e con il recepimento degli accordi in tal senso.

Il caposaldo con il quale si è (ri)affermando il principio di tutela della dignità e dei diritti fondamentali della persona umana, è costituito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che la Repubblica Italiana ha contribuito a concepire e che ha recepito con la legge 4 agosto 1955 n. 848, con la quale ha dato esecuzione nel suo territorio agli accordi di Roma del 4/11/1950 e al successivo protocollo addizionale firmato a Parigi il 20/3/1952.

Questa legge (848 del 1955) è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 24/9/1955 ed è, dunque, legge dello Stato.

Il nucleo operativo di questo formidabile complesso normativo che vincola anche e soprattutto gli stati, imponendo loro di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini, è costituito dalla Corte di Strasburgo che può essere invocata direttamente dagli aventi diritto per ottenere la condanna dello Stato membro inadempiente.

La Convenzione esordisce con gli obblighi di rispetto dei diritti dell'uomo di cui alla Convenzione (art. 1), tra i quali la vita umana (art. 2), la vita privata e familiare (art. 8), imponendo anche obblighi specifici e positivi di intervento a carico degli stati membri.

La giurisprudenza della Corte nella sua lettura evolutiva delle norme di cui agli artt. 2 ed 8 della Convenzione, ha sancito l'obbligo dello Stato e delle sue articolazioni territoriali di intervenire positivamente per tutelare la salubrità dell'ambiente e la salute dei cittadini da qualsiasi ingerenza ed attentato che potesse influire sulla persona umana anche nella sua dinamica relazionale.

L'art. 6 della Convenzione attribuisce al cittadino dello Stato membro il diritto ad agire in giudizio per far valere i suoi diritti anche quelli della Convenzione innanzi ad un Giudice terzo ed indipendente che deve pronunciarsi entro termini di ragionevole durata.

Nell'impianto normativo della Convenzione, l'uomo e la sua dignità, i suoi aspetti più intimi e disparati fino alla ontologia dell'esistenza, assumono un ruolo centrale.

I diritti della Convenzione non sono norme pietrificate nella carta, ma principi vivi e concretamente applicati ed applicabili (art. 13) ed in assenza di tutela effettiva ed efficace nello Stato membro, autorizzano (art. 35) il cittadino ad agire direttamente dinanzi la Corte di Strasburgo, contro ogni inadempimento o per condannare ingerenze illegittime dello Stato che non ne rispetti la finalità.

L'art. 1 prot. 1 della Convenzione tutela i beni, il cui significato è relativo e ricomprende anche le prestazioni previdenziali, che assicurando una fonte di reddito, permettono al cittadino dello Stato membro di poter usufruire ed esercitare tutti gli altri diritti della Convenzione.

La pubblica ingerenza sui beni del singolo è fortemente limitata da obblighi di legittimità, legalità e certezza del diritto, che impone la formalizzazione con atto legislativo e limiti sostanziali di tutela del bene pubblico, in assenza di qualsiasi discriminazione nell'esercizio dei diritti garantiti o attribuiti dalla Convenzione (art. 14) ed in ordine alla generalità degli altri diritti (art. 1 prot. 12).

Allora utilizzare l'amianto come materia prima quando se ne conosceva l'effetto morbigeno, non approvare alcuna legge per bandirlo, anzi indennizzando solo le patologie equivale a dire che non sono stati garantiti diritti di cui agli artt. 2 ed 8 della Convenzione Europea e a maggior ragione ove si consideri che questo minerale poteva essere facilmente sostituito con altri materiali non pericolosi.

#### 4.4.2 Diritto comunitario e Carta Sociale Europea.

Il Diritto comunitario ha recepito le norme della Convenzione per i Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali e i protocolli allegati (art. 6 Trattato di Maastricht), conferendo loro il primato giuridico proprio di quelle norme (la *primauté*, se si vuole utilizzare il linguaggio francese).

Non si può disconoscere il ruolo assunto dalle norme della Carta Sociale Europea, che il Diritto Comunitario fa proprie richiamandole espressamente nell'art. 136, che nel Trattato CE<sup>14</sup>, al titolo XI "*politica sociale, istruzione;*

---

<sup>14</sup> Il Diritto Comunitario domina e sovrasta, come fonte normativa il Diritto interno, sul quale ha il primato o *primauté*, in caso di contrasto con le norme interne, sia antecedenti che successive, anche ove fossero di

formazione professionale e gioventù” esordisce al capo 1° con le “disposizioni sociali”, e con la norma che testualmente statuisce:

*“la Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta Sociale Europea firmata a Torino il 18.10.1962 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione”* (art. 136 Trattato CE).

Il trattato del Consiglio di Europa e cioè la Carta Sociale Europea, del 26 febbraio 1965, resa esecutiva con Provvedimento di esecuzione della Repubblica Italiana, del 26 febbraio 1965, – e con Legge 3 luglio 1965 n. 929, in “*Gazzetta Ufficiale*”, 3 agosto 1965, n. 193, entrata in vigore per l’Italia in data 21 novembre 1965, ha sancito l’ulteriore profilo normativo della protezione dei diritti dell’uomo, nella sfera lavorativa.

In data 03.05.1996, sono state approvate le modifiche che la rendono più congrua, rispetto alle finalità perseguite, con ratifica della Repubblica Italiana, con Legge n. 30 del 09.02.1999.

Non vi è chi non veda la gratuità (inutilità) del recepimento legislativo interno, rispetto alla *primauté* che le conferisce il *dictum* del Trattato CE (art. 136).

Anche perché la norma interna può essere sempre modificata e giungere in contrasto con le altre fonti, mentre quella comunitaria la sovrasta.

Comunque, la duplice fonte cui attingere (quella comunitaria e quella interna) avrebbe dovuto impedire l’inaridimento della sorgente di tutela e salvaguardia dei diritti dei lavoratori.

Sui rivoli (già all’art. 1), si inerpicano i profili di equità delle sue condizioni (art. 2), e di rispetto della *sicurezza ed igiene (sul lavoro)* (art. 3)<sup>15</sup>.

---

rango costituzionale, con la sola eccezione dei principi fondamentali dell’Ordinamento. Sul primato del diritto comunitario anche sulle norme costituzionali v. Internazionale Handelsgesellschaft, causa 11/70, Sentenza 17 dicembre 1970, *Racc.* p. 1125, punto 3; Dow Chemical Iberica, cause 97-99/87, Sentenza 17 ottobre 1989, *Racc.*-è- 3165, punto 38. La Corte, su quesito pregiudiziale di un giudice austriaco, ha anche precisato che può trattarsi di atti amministrativi sia di portata generale che di portata individuale e concreta, invocando anche il principio della tutela giurisdizionale piena e completa: Ciola, causa C-224/97, Sentenza 29 aprile 1999, *Racc.* p. I-2517, punto 21 e seguenti.

15 Carta Sociale Europea: art. 3: *...questa politica avrà come scopo fondamentale di migliorare la sicurezza e l’igiene professionale e di prevenire gli incidenti ed i danni alla salute che derivano dal lavoro... Riducendo al minimo le cause di pericoli inerenti all’ambito di lavoro..... A promulgare regolamenti di sicurezza e di igiene; a promulgare misure di controllo sull’applicazione di questi regolamenti; a promuovere l’istituzione progressiva sul lavoro di servizi sanitari con funzioni sostanzialmente preventive e di consulenza per tutti i lavoratori....*

Certamente è norma ultronea sol che si tenga conto della solenne consacrazione cristallizzata nell'art. 32 e nello specifico dell'art. 41 II comma della Costituzione Repubblicana, e nuovamente riaffermati nell'art. 11 della Carta sociale, che recita:

*“per assicurare l’effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s’impegnano ad adottare sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare: 1. ad eliminare per quanto possibile le cause di una salute deficitaria; 2. a prevedere consultori e servizi d’istruzione riguardo al miglioramento della salute ed allo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute; 3. a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidermiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni.”;*

La Carta Sociale Europea, aggiornata e rivista, tutela il diritto: “*ad usufruire di servizi sociali*” (art. 14), “*il diritto delle persone portatrice di handicap all’autonomia, all’integrazione sociale ed alla partecipazione della vita di comunità*” (art. 15), “*il diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica*” (art. 16), alla parità di opportunità e di trattamento (art. 20), il “*diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell’ambiente di lavoro*” (art. 22<sup>16</sup>), “*il diritto delle persone anziane ad una protezione sociale*” (art. 23), “*il diritto ad una tutela in caso di licenziamento*” (art. 24), “*il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro*” (art. 25), “*il diritto alla dignità sul lavoro*” (art. 26) e tutti gli ulteriori profili di tutela del lavoro e dei lavoratori.

Non vi è chi non veda come questo formidabile *corpus* normativo sia inattuato, anche per l’effetto del Decreto Lgs. 81/2008 che non bandisce anzi rende legittimo ancora oggi nel 2009 rimanere esposti all’amianto per lavoro, in palese totale evidente contraddizione (con le norme costituzionali) e con le norme della Carta che, legge dello Stato (n° 929 del 1965 e 30 del 1999), in quanto richiamate dal Trattato CE (art. 136) sono assistite da quella *primauté*, che le pone al vertice dell’ordinamento giuridico.

Evidentemente non è sufficiente...

E nessuno cura che si rispetti anche lo stesso principio della *primauté*.

---

16 Per assicurare l’effettivo esercizio del diritto dei lavoratori di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell’ambiente di lavoro nell’impresa, le Parti s’impegnano a prendere o promuovere misure che consentano ai lavoratori o ai loro rappresentanti, in conformità con la legislazione e la prassi nazionale, di contribuire: a) *alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro, dell’organizzazione del lavoro e dell’ambiente di lavoro*; b) *alla protezione della salute e della sicurezza in seno all’impresa*; c) *all’organizzazione di servizi e di strutture sociali e socio-culturali dell’impresa*; d) *al controllo dell’osservanza della regolamentazione in queste materie*.

#### **4.5 Inadempimento della ratifica della Convenzione n. 162 della Organizzazione Internazionale del Lavoro ad oggetto “la sicurezza dell'utilizzazione dell'amianto”**

L'amianto non è mai sicuro!

La conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, convocata a Ginevra dal Consiglio di Amministrazione dell'ufficio internazionale del lavoro nella 72° sessione del 4/6/1986, sul presupposto delle precedenti Convenzioni e raccomandazioni *sul cancro professionale* (1974), *sull'inquinamento dell'aria, rumore e vibrazioni* (1977), *sui servizi per la salute nell'ambito del lavoro* (1985), *l'elenco delle malattie professionali nella sua versione riveduta nel 1980, allegata alla Convenzione sulle prestazioni in caso di infortunio sul lavoro e malattia professionale* (1964), nonché la «raccolta di direttive pratiche sulla sicurezza nell'utilizzazione dell'amianto», pubblicato dall'Ufficio Internazionale del Lavoro nel 1984, ha deciso di adottare le proposte “relative alla sicurezza nell'utilizzazione dell'amianto”, con la Convenzione n° 162.

Le norme di questa Convenzione sono contemplate in 30 articoli.

L'art. 10 statuisce:

*Qualora ciò sia necessario per tutelare la salute dei lavoratori, e realizzabile dal punto di vista tecnico, la legislazione nazionale deve prevedere una o più delle seguenti misure:*

Capoverso a): *“Ogni qualvolta ciò sia possibile, la sostituzione dell'amianto o di alcuni tipi di amianto o di alcuni prodotti contenenti amianto con altri materiali o prodotti, o l'impiego di tecnologie alternative che la autorità competente valuti da un punto di vista scientifico come innocue o meno nocive;*

Capoverso b) *Il divieto totale parziale dell'utilizzazione dell'amianto o di alcuni prodotti contenenti amianto per determinati sistemi di lavoro”.*

Il successivo articolo 11 stabilisce che:

*“deve essere vietata l'utilizzazione della crocidolite e dei prodotti contenenti questa fibra”.*

L'articolo 12 stabilisce che :

*”deve essere vietata, sotto qualsiasi forma, la floccatura dell'amianto”.*

L'art. 30, dal titolo “*Campo d'applicazione all'8/4/2009*”, elenca gli Stati

partecipanti che hanno ratificato la Convenzione:

Stati partecipanti	Ratifica Dichiarazione di successione (S)		Entrata in vigore	
Belgio	11 ottobre	1996	11 ottobre	1997
Bolivia	11 giugno	1990	11 giugno	1991
Bosnia e Erzegovina	2 giugno	1993 S	2 giugno	1993
Brasile	18 maggio	1990	18 maggio	1991
Camerun	20 febbraio	1989	20 febbraio	1990
Canada	16 giugno	1988	16 giugno	1989
Cile	14 ottobre	1994	14 ottobre	1995
Cipro	7 agosto	1992	7 agosto	1993
Colombia	25 gennaio	2001	25 gennaio	2002
Corea del Sud	4 aprile	2007	4 aprile	2008
Croazia	8 ottobre	1991 S	8 ottobre	1991
Danimarca	18 dicembre	2006	18 dicembre	2007
Ecuador	11 aprile	1990	11 aprile	1991
Finlandia	20 giugno	1988	20 giugno	1989
Germania	18 novembre	1993	18 novembre	1994
Giappone	11 agosto	2005	11 agosto	2006
Guatemala	18 aprile	1989	18 aprile	1990
Lussemburgo	8 aprile	2008	8 aprile	2009
Macedonia	17 novembre	1991 S	17 novembre	1991
Montenegro	3 giugno	2006	6 giugno	2007
Norvegia	4 febbraio	1992	4 febbraio	1993
Paesi Bassi	15 settembre	1999	15 settembre	2000
Portogallo	3 maggio	1999	3 maggio	2000
Russia	4 settembre	2000	4 settembre	2001
Serbia	24 novembre	2000 S	29 maggio	1990
Slovenia	29 maggio	1992 S	29 maggio	1992
Spagna	2 agosto	1990	2 agosto	1991
Svezia	2 settembre	1987	16 giugno	1989
Svizzera	16 giugno	1992	16 giugno	1993
Uganda	27 marzo	1990	27 marzo	1991
Uruguay	6 settembre	1995	6 settembre	1996
Zimbabwe	9 aprile	2003	9 aprile	2004

Nell'elenco non è presente la Repubblica Italiana che tra gli Stati Membri non ha ancora ratificato la Convenzione n° 162 della Organizzazione Internazionale del Lavoro, *relativa alla sicurezza nell'utilizzazione dell'amianto*.

Tanto è sufficiente...

#### 4.6 Evoluzione del Diritto comunitario in tema di tutela dall'esposizione all'amianto

La Carta sociale Europea e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sono innanzitutto e prima di tutto norme di diritto comunitario e non solo norme di diritto interno (per effetto delle leggi di ratifica).

La loro cittadinanza nel diritto comunitario le rende sovraordinate a quelle

norme di quel diritto interno che fossero in contrasto (in ragione della loro particolare forza, che discende dalla autolimitazione degli Stati sovrani, per effetto degli accordi internazionali).

Queste norme, per il caso specifico, sono state enucleate e specificate e concretamente attuate con la direttiva 477/83/CEE, *sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con l'esposizione all'amianto durante il lavoro (II direttiva particolare ai sensi dell'art. 8 della direttiva 80/1107/CEE)*.

Certo, era un tentativo timido del Legislatore comunitario, sovrastato dai grandi potentati economici, ma già un primo segno di senso contrario rispetto a decenni di completo disinteresse.

L'errore più macroscopico è costituito dall'elencazione di soltanto 6 delle oltre 400 varietà di silicati fibrosi presenti in natura e che hanno quella struttura microcristallina che può essere definita amianto o asbesto in forza delle particolari qualità chimico-fisiche.

Il cuore delle finalità del complesso normativo può essere già enucleato dall'art. 1 che esordisce, sui fini della direttiva: *“la protezione dei lavoratori contro i rischi che derivano o possono derivare alla loro salute dall'esposizione all'amianto durante il lavoro, nonché la prevenzione di tali rischi”* (comma 1), senza precludere regolamentazioni più incisive ai fini della tutela della salute umana: *“la presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di applicare o introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che garantiscono una maggiore protezione dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda la sostituzione dell'amianto con prodotti sostitutivi meno pericolosi”* (comma 2).

Gli errori (?) scientifici cui è incorso il legislatore comunitario travolgevano (?) anche il legislatore italiano che, dimenticando l'art. 32 della Costituzione e tutte le altre norme (che essendo principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale non possono essere sconvolti dalla normativa comunitaria) nel recepire la direttiva comunitaria regolamerterà soltanto 6 delle circa 400 varietà di amianto e perseguirà una politica legislativa di valutazione e controllo del rischio e non di tutela massima, a rischio zero, della salute.

Il legislatore comunitario (art. 3) legifera avendo come stella polare la limitazione del rischio sul presupposto della sua preventiva valutazione (art. 4) e della sorveglianza sanitaria, senza mettere al bando l'amianto.

L'art. 5 vieta(va) espressamente e soltanto:

*“l'uso dell'amianto in applicazione a spruzzo nonché le attività che implicano l'incorporazione di materiali isolanti o insonorizzanti a bassa densità che contengono*

*amianto...le attività che espongono i lavoratori alle fibre di amianto durante l'estrazione dell'amianto, la fabbricazione e la lavorazione di prodotti a base di amianto o la fabbricazione o la lavorazione di prodotti contenenti amianto aggiunto deliberatamente, sono vietate, ad eccezione del trattamento e della messa in discarica dei prodotti risultanti dalla demolizione e dalla rimozione dell'amianto".*

Il successivo art. 6 specifica(va) che *"l'esposizione dei lavoratori alla polvere prodotta dall'amianto o da materiali contenenti amianto nel luogo di lavoro deve essere ridotto al minimo... attraverso le .... misure"* (enunciate nei capi da 1 a 5<sup>17</sup>) della direttiva.

*Expressis verbis*, il legislatore comunitario riconosce che il rischio è proporzionale all'esposizione, secondo l'intensità e i tempi di durata che si cumulano, senza un limite di soglia sotto la quale si annulli.

Un nuovo Ponzio Pilato in chiave comunitaria...

Dunque, il legislatore italiano, nel recepire la direttiva comunitaria, dà una botta al cerchio e una alla botte: il D. Lgs. 277/91, declina delle soglie e con l'art. 8 vengono stabilite a salire da 0,1 fibre per cm<sup>3</sup>, fino a 0,6 fibre per cm<sup>3</sup>, nella media delle otto ore lavorative.

La stessa direttiva, dopo aver richiamato *l'art. 17 della direttiva 89/391/CEE*, cui fa riferimento l'art. 15, ha imposto a carico degli Stati membri l'obbligo di recepimento della Direttiva entro il termine del 1 gennaio 1987.

Il legislatore italiano cui dovrebbe stare a cuore la salute, dei suoi lavoratori o di semplici cittadini, uomini e donne, vecchi e bambini, avrebbe dovuto, non solo recepire, ma certamente rendere più incisivo il dettato normativo di tutela della salute dal pericoloso killer, in pieno adempimento dei precetti costituzionali (oltre chè evidentemente degli obblighi internazionali).

Ma, la Direttiva non veniva recepita!

Con Sentenza del 13/12/1990, la Corte di Giustizia Europea ha definito la

---

17 La Direttiva Comunitaria n° 477/83/CEE, art. 6, nella parte che segue quanto sopra riportato *"attraverso le seguenti misure:*

- 1. Il numero di lavoratori esposti o che possono essere esposti alla polvere prodotta dall'amianto o da materiali contenenti amianto deve essere limitato al numero più basso possibile;*
- 2. i processi lavorativi devono essere concepiti in modo da evitare di produrre polveri di amianto o, se ciò non è possibile, da evitare emissioni di polvere di amianto nell'aria;*
- 3. tutti i locali e le attrezzature per il trattamento dell'amianto devono poter essere regolarmente sottoposti ad un'efficace pulizia e manutenzione;*
- 4. l'amianto o i materiali che rilasciano polvere di amianto o che contengono amianto devono essere stoccati e trasportati in appositi imballaggi chiusi;*
- 5. i residui devono essere raccolti e rimossi dal luogo di lavoro il più presto possibile in appropriati imballaggi chiusi su cui sarà apposta un'etichettatura indicante che contengono amianto. Questa misura non si applica alle attività estrattive. Detti residui devono essere successivamente trattati ai sensi della direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi".*

causa 240 del 1989, e ha condannato la Repubblica Italiana per non aver “*adottato nel termine prescritto i provvedimenti ... necessari per attuare nell’ordinamento giuridico italiano interno la direttiva del consiglio 19 settembre 1983, 83/477/CEE, sulla tutela dei lavoratori contro i rischi connessi all’esposizione all’amianto durante il lavoro*” e per essere “*venuta meno agli obblighi impostogli dal trattato CEE*”.

La motivazione della Sentenza è significativa, poiché richiama il percorso prima amministrativo e poi giudiziario della Commissione delle Comunità Europee che, ai sensi dell’art. 169 del Trattato CEE, in data 31.07.1989, quando erano ormai trascorsi più di due anni e mezzo dalla decorrenza del termine senza che la direttiva fosse recepita, ha presentato nella Cancelleria della Corte di Giustizia il ricorso, per far dichiarare “*che la Repubblica Italiana... è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE*” e a quelli di cui all’art. 18 n° 1 della Direttiva, che disponeva a carico degli Stati Membri di adottare le “*disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa anteriormente al 1 gennaio 1987 e ne informano immediatamente la Commissione*”.

Emergeva che “*La Repubblica Italiana, pur ammettendo sostanzialmente che non sono stati adottati i provvedimenti necessari per l’attuazione della direttiva nel proprio ordinamento, osserva che la normativa italiana contiene attualmente varie disposizioni volte a garantire la tutela della salute dei lavoratori...*”.

Evidentemente la Repubblica Italiana, nel tentativo di sfuggire alla sicura condanna, cercava di uscirne richiamando la vecchia legislazione in tema di amianto.

Senza tener conto che pur astrattamente configurabili come strumento di tutela, se interpretate ed enucleate, con i principi costituzionali, quelle norme non erano state mai veramente applicate.

La Sentenza di condanna della Corte di Giustizia sta lì a dimostrare il grave inadempimento della Repubblica Italiana.

Infatti, se il complesso normativo di tutela della salute dei lavoratori esposti all’amianto era già in vigore dagli ‘40 (con l’art. 2087 cc prima e con la legge 455 dopo), come si giustificano le migliaia di operai esposti a questo pericolo cancerogeno?

I tanti lutti e tragedie che li hanno colpiti e hanno stravolto intere famiglie?

E l’ipoteca sulla salute delle future generazioni?

La conclusione è conseguente: se le norme c’erano, allora non sono state applicate ed allora lo Stato ne è responsabile.

Se le norme invece non c'erano, lo Stato ne è comunque responsabile, in quanto non ha esercitato la funzione legislativa in modo conforme a costituzione, agli accordi internazionali, alla legislazione comunitaria.

Infatti, se “*la normativa italiana contiene attualmente* (nel 1989, che è sostanzialmente quella in vigore dal 1943) *varie disposizioni volte a garantire la tutela della salute dei lavoratori*” (come è precisato nella difesa innanzi alla Corte di Giustizia) allora maggiori e più gravi sono le responsabilità dello Stato per le migliaia e migliaia di lavoratori che sono deceduti per patologie asbesto correlate e più cogente l'esigenza di giustizia e di punizione dei responsabili.

Si affermano (oltre alle dirette responsabilità dei datori di lavoro, che ne dovranno rispondere in sede civile e penale) gli ulteriori due profili, quello per questa colpa collettiva, o contrattuale, da contatto o contratto sociale, per effetto della inefficienza dello Stato nel far rispettare le sue leggi e per non averle a sua volta rispettate (art. 97 Cost.) e per l'inefficacia nel perseguire gli interessi generali (art. 98 Cost.) e quella aquiliana, che discende dal dovere, che grava anche nei confronti dello Stato e degli Enti pubblici derivati, di non arrecare ingiusto danno art. 2043 cc e/o 2059 cc (in combinato disposto con le norme costituzionali che garantiscono – rafforzano la garanzia già contenuta nel complesso normativo del codice civile e delle leggi speciali – *cfr Sentenza Sezioni Unite Civili 26972/208* – i diritti fondamentali della persona nella sua sfera individuale e nella proiezione sociale (in cui è ricompreso il luogo di lavoro), dal diritto alla salubrità dell'ambiente lavorativo, ex art. 2087 cc e 32 e 41 II comma Cost., al pieno sviluppo della persona umana, nella uguaglianza e dignità, anche nell'esercizio del diritto–dovere al lavoro, secondo le norme di cui agli artt. 1, 2, 3, 4, che si riflette sui rapporti familiari, secondo le norme di cui agli artt. 29, 30 e 31, sul presupposto di piena solidarietà sociale ex art. 38 nei rapporti economici come regolati negli artt. 35 e ss. della Costituzione).

Se invece si dovesse affermare l'inesistenza degli obblighi di tutela (in contrasto anche con la Giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale) evidentemente lo Stato non potrebbe sfuggire alle sue responsabilità in quanto era suo preciso dovere giuridico (etico e morale) dare attuazione al patto sociale per il quale la salute e la sicurezza erano al vertice dell'ordinamento e per ciò stesso contemplate, riconosciute e tutelate dalla Carta che lo fonda e cioè la Costituzione (art. 32 e 41 II comma e le altre norme che abbiamo richiamato) e dai principi generali dell'Ordinamento, da contratto sociale al divieto di *neminem laedere* (artt. 2043 e 2059 cc, secondo una lettura costituzionalmente orientata).

La Sentenza della Corte di Giustizia non lascia dubbi.

Infatti, al capo VII della motivazione, precisa “*occorre quindi constatare che la Repubblica Italiana, non adottando nei termini prescritti i provvedimenti,... necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 19/9/1983, 83/477, sulla tutela dei lavoratori contro i rischi connessi ad una esposizione all’amianto durante il lavoro, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE*”.

Il dispositivo riproduce in sintesi con l’*incipit*: la condanna della Corte di Giustizia Europea discende dall’inadempimento della Repubblica Italiana agli obblighi comunitari e che derivano dal Trattato, in tema di “*tutela dei lavoratori contro i rischi connessi ad esposizione all’amianto durante il lavoro*”.

Centinaia di migliaia di lavoratori sono rimasti esposti all’amianto, oltre ogni soglia, per un periodo ben maggiore, fino a quando la direttiva non fu recepita, con aggravamento del rischio per effetto della maggiore esposizione per intensità e durata, conseguenza diretta ed immediata del suo tardivo recepimento.

L’articolo 17 della direttiva comunitaria imponeva agli Stati membri di tenere “*un registro dei casi accertati di asbestosi e di mesotelioma*”.

Oggi, che sono trascorsi 25 anni da quella direttiva, ancora non esiste un registro generale che possa censire per tutto il territorio nazionale i malati di asbestosi o di mesotelioma.

Questa vicenda è coeva all’altra che abbiamo rappresentato e relativa al non recepimento della Convenzione 162 della Organizzazione Internazionale del Lavoro del 24.06.1986.

Migliaia e migliaia di lavoratori non si sarebbero ammalati e non sarebbero deceduti per patologie asbesto correlate o quanto meno avrebbero avuto maggior aspettative di vita se la Repubblica Italiana avesse adempiuto agli obblighi di recepimento e agli accordi internazionali con l’Organizzazione Internazionale del Lavoro.

L’effetto di queste scelte non si è esaurito, ma si proietta nel futuro, come pesante ipoteca della salute delle generazioni future: il picco delle patologie asbesto correlate è atteso per gli anni 2015–2030.

I lavoratori esposti all’amianto hanno già patito un danno che non è soltanto quello fisico–chimico delle fibre nel loro organismo, ma è anche quello esistenziale e morale e, se vogliamo, potenziale, di vivere nel terrore di poter contrarre queste patologie che, nel giro di un breve volgere, portano alla morte.

Ma la Corte di Giustizia Europea tornerà a condannare ancora la Repubblica Italiana, questa volta nel definire la causa 49 del 2000 con la Sentenza del 15/11/2001, dove si censura l’inadempimento delle direttive comunitarie tra le quali quella n° 89/391/CEE, richiamata dalla direttiva 477/83/CEE, il tema di

sicurezza ed integrità fisica dei lavoratori, sulla loro corretta informazione e sui sistemi di prevenzione.

#### **4.7 Normativa Italiana di recepimento della Direttiva Comunitaria e il riconoscimento dei benefici contributivi per esposizione all'amianto**

Finalmente, con il D. Lgs. 277 del 1991 è stata recepita, anche dalla Repubblica Italiana, la Direttiva Comunitaria 477/83/CEE.

Il legislatore italiano recepiva pedissequamente il *dictum* comunitario (sorvolando sulla possibilità di prassi e norme migliorative che gli venivano imposte dalla corretta applicazione delle norme di cui agli artt. 32 e 41 della Costituzione).

Inoltre, questo *corpus*, pur essendo stato formalmente recepito, non trovava completa applicazione.

Manca ancora oggi un censimento di tutte le vittime dell'asbestosi e del mesotelioma.

Il regolamento è stato approvato soltanto nel dicembre del 2002 e ancora alcune regioni, come il Lazio, il Molise, la Sardegna e la provincia autonoma di Bolzano non hanno ancora attivato i centri operativi regionali per la compilazione dei registri!!!

Il registro non è ancora operativo!

Le soglie di esposizioni proclamate nella direttiva comunitaria sono state recepite con gli artt. 24 e 31 del Dlgs. 277/91.

Queste norme, che costituivano un obbligo positivo del datore di lavoro, al quale imponevano ulteriori prescrizioni di tutela della salute, sono divenute lo strumento concreto per non applicare i benefici contributivi di cui all'art. 13 comma 8, legge 257/92, per poter beneficiare della rivalutazione contributiva del periodo di esposizione.

Le 100 fibre/litro sulla media delle otto ore lavorative per oltre 10 anni, cui era (ed è) subordinato il riconoscimento dei benefici contributivi (*cf. Cass. 4913/01, 8859/01, 7080/02, 10185/02, 10979/02, 16256/03*) costituisce una *probatio diabolica*.

Infatti, è praticamente impossibile poterlo assolvere, dopo decine di anni dalla trasformazione dei luoghi di lavoro senza misurazioni oggettive riconducibili all'epoca dell'esposizione, anche se è certa l'esposizione ben oltre 10 volte quella soglia.

Infatti, se, come vedremo, la fattispecie legale relativa al riconoscimento dei benefici contributivi è costituita dalla esposizione per oltre 10 anni al pericoloso

minerale, l'aver utilizzato un obbligo del datore di lavoro come onere probatorio non è condivisibile.

Tutte le Sentenze del Supremo Collegio che stabiliscono l'onere del superamento della soglia di 100 fibre litro nella media delle 8 ore lavorative richiamano tutte gli artt. 24 e 31 del D. Lgs. 277/91 (ma non ne fa menzione l'art. 13 comma 8 legge 257/92).

E' una *fictio juris*, poiché le fibre inalate rimangono nell'organismo per tutta la vita e si sommano (dose cumulativa) determinando un rischio gravissimo per la salute.

Anche basse concentrazioni e sporadiche esposizioni hanno un "*ruolo acceleratore... e conseguente rilevanza causale, connessa alla abbreviazione della latenza e all'anticipazione dell'evento letale*" (cfr. Cassazione Sezione Penale, con la Sentenza n° 42128 del 12.11.2008).

L'argomentare del Supremo Collegio con il quale dissentiamo è in contrasto con la formula normativa che definisce la fattispecie dei benefici contributivi (e che non richiama il limite di soglia) e con le norme di cui agli artt. 31 e 41 della Costituzione e con l'art. 2 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, sul presupposto scientifico che anche una sola fibra può determinare, provocare e accelerare il processo cancerogeno.

Non si può prescindere dalla realtà che il dato epidemiologico fissa in tutta la sua drammatica oggettività.

Migliaia di operai si erano ormai ammalati e Casale Monferrato era la Chernobyl d'Italia, quando anche sull'onda dell'emozione provocata dai casi di intere famiglie pesantemente colpite in più componenti, veniva finalmente approvata la Legge 27.03.1992 n. 257, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n° 87 del 13/4/92, dal titolo "*Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto*".

Ma se il titolo sembra preannunciare la messa al bando dei pericolosi silicati fibrosi, già l'articolo 1 contraddice il titolo poiché:

*"sono vietate (soltanto) l'estrazione, l'importazione, l'esportazione, la commercializzazione e la produzione di amianto, di prodotti di amianto o prodotti contenenti amianto"*.

Si legifera per il futuro e si ignorano le tonnellate di amianto che invadono i luoghi di lavoro e l'intero territorio nazionale, vietando soltanto la futura *estrazione, importazione, esportazione, commercializzazione e produzione di prodotti di amianto o contenenti amianto*, senza porlo al bando, vietarne l'uso, imporre le bonifiche, salvaguardare la salute evitandone l'esposizione.

Anzi, con i limiti di soglia di cui agli articoli 24 e 31 del D.lgs. 277/1991, paradossalmente, è perfettamente legittimo far lavorare i prestatori d'opera in ambienti contaminati purchè entro quel limite.

Il legislatore prescindeva dalla palmare evidenza della emergenza non solo sanitaria e sociale, ma anche economica ed ambientale, costituita dalla presenza di tonnellate e tonnellate di amianto e cemento amianto, che avevano ormai invaso l'intero territorio nazionale.

Discariche a cielo aperto, vecchi capannoni, fabbriche, opifici e macchinari, alcuni abbandonati all'incuria del tempo, altri ancora pienamente operativi, cantieri navali ed siti di ogni tipo, erano completamente disseminati di amianto in matrice friabile e compatta.

Ma anche i materiali in matrice compatta, se sottoposti agli agenti atmosferici, all'incuria del tempo, in assenza di bonifica, o nella piena attività della produzione, o semplicemente nei luoghi di civile abitazione dagli impianti agli intonaci, negli oggetti più disparati fino agli abiti e ai sistemi individuali di protezione, costituiscono fonte di rilascio anche massiccio di fibre.

Il limite di soglia, il concetto di valutazione e limitazione del rischio, si trasforma nell'accettazione del rischio, nel prospettare l'evento – malattia – come il possibile risultato della condotta anche omissiva, e ciò nonostante accettarlo sul presupposto di indennizzare il danno.

Un corretto argomentare giuridico parlerebbe di dolo eventuale e non di norme di prevenzione e di sicurezza sul lavoro!!!

Infatti, per le malattie asbesto correlate, ad eccezione dell'asbestosi, non esiste limite di soglia ed anche una sola fibra può essere fatale.

Se questa è la verità scientifica e quella che noi abbiamo descritto la realtà dei fatti, nel 1992 il legislatore avrebbe dovuto avviare con la bonifica, la sorveglianza sanitaria e bandire definitivamente l'amianto dai luoghi di lavoro e di vita.

Il rischio amianto non si limita ai siti industriali dove veniva estratto, prodotto e lavorato o nelle altre fabbriche e luoghi di lavoro, ma si estende all'intero territorio e per tutta la popolazione, anche donne e bambini, più sensibili e fragili ed anche come pesante ipoteca per le generazioni future.

Basti soltanto osservare che spesso le scuole hanno i tetti in cemento amianto e le pareti dei muri intonacate con amianto a spruzzo e che, dunque, ne sono esposti i bambini!!!

Anche il recente Decreto 81 del 2008 persegue e prosegue in tale (errata) logica, che prescinde dalla realtà e dalle conseguenze di queste scelte.

La legge 257 del 1992, al capo IV, dal titolo "*Misure di sostegno per i*

lavoratori” esordisce l’art. 13, al cui comma 7 statuisce:

*“Ai fini del conseguimento delle prestazioni pensionistiche per i lavoratori che abbiano contratto malattie professionali a causa dell’esposizione all’amianto documentate dall’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) il numero di settimane coperto da contribuzione obbligatoria relativa a periodi di prestazione lavorativa per il periodo di provata esposizione all’amianto è moltiplicato per il coefficiente di 1,5”*

e il successivo comma 8, testualmente:

*“Per i lavoratori che siano stati esposti all’amianto per un periodo superiore a dieci anni, l’intero periodo lavorativo soggetto all’assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali derivanti dall’esposizione all’amianto, gestita dall’Inail, è moltiplicato, ai fini delle prestazioni pensionistiche per il coefficiente di 1,5”*

Questa norma è rimasta per molti anni non attuata, in quanto gli enti previdenziali, che sono strumentali e chiamati ad applicare le leggi dello Stato ed a perseguirne le sue stesse finalità, hanno ritenuto di non darne applicazione e migliaia di lavoratori per poter ottenere il beneficio contributivo, che come abbiamo visto un risarcimento, hanno dovuto intentare lunghi ed estenuanti procedimenti, che spesso si sono conclusi con il riconoscimento del diritto e con condanna degli enti previdenziali.

Ma quando, finalmente, l’avente diritto se lo ha visto riconosciuto, aveva in più di qualche occasione, già maturato la massima età o anzianità contributiva e così la prestazione previdenziale senza poter beneficiare della rivalutazione contributiva per esposizione all’amianto.

La fattispecie normativa in forza della quale al lavoratore esposto vengono attribuiti benefici contributivi non ha limiti di soglia e i suoi elementi sono costituiti dall’esposizione a polvere e fibre di amianto, per oltre 10 anni.

La giurisprudenza del Supremo Collegio, nonostante la norme fosse chiara e facesse unico riferimento per il perfezionamento della fattispecie al criterio temporale (oltre 10 anni) dell’esposizione, richiamando la Sentenza n° 5 del 2000 della Corte Costituzionale, ha subordinato il riconoscimento del diritto al superamento della soglia delle 100 fibre/litro, nella media delle 8 ore lavorative.

Come ha già ritenuto giustamente il Giudice del Lavoro del Tribunale di Ravenna, Dott. Roberto Rivero, *“si tratta di argomenti segnati da una intrinseca debolezza logica”*.

Anzitutto *“riferire una simile tesi alla Corte Costituzionale condurrebbe al*

*crolo logico e giuridico della chiara pronuncia emessa sull'argomento. Assumendo come elemento determinante... la soglia predeterminata superiore a 100 f/ll, cede tutto l'impianto della Sentenza della Corte...*" (relazione all'incontro organizzato dal CSM per la formazione magistrati, Roma 26.11.2008: Il rischio amianto: le controversie in materia di maggiorazione contributiva).

Si sostiene *"erroneamente che l'articolo 3 stabilisca «un limite di concentrazione al di sotto del quale le fibre d'amianto devono considerarsi respirabili nell'ambiente di lavoro tanto da non obbligare all'adozione di misure protettive specifiche (!) e mostrando così di ritenere insufficiente agli effetti del beneficio da attribuire ai lavoratori esposti all'amianto (che non abbiano contratto malattia professionale) la presenza della sostanza in quantità tale da non superare il limite anzidetto e da non rappresentare per tale ragione un concreto pericolo per la salute» (Cass. 21682/2004 seguita da tantissime Sentenze di merito).*

*Si tratta di una tesi che non ha fondamento giuridico (oltre che scientifico) e non può davvero giustificarsi alla luce della legge, sotto alcun aspetto".*

Il giudice del Tribunale di Ravenna, Dott. Roberto Rivero prosegue la sua relazione all'incontro organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, evidenziando la sostanziale disapplicazione e non corretta interpretazione della normativa di attribuzione e riconoscimento dei benefici contributivi per esposizione all'amianto.

Insiste ancora, precisando che il limite *"può essere sempre negato o affermato a piacimento; significa affidare al potere politico, amministrativo e sindacale la facoltà di stabilire dove e quando riconoscere il diritto".*

Infatti, quando sono decorsi ormai anni ed anni in assenza di rilevazioni, è praticamente impossibile stabilire oggettivamente se si fosse o meno superato il limite di soglia sulla media delle 8 ore lavorative per oltre 10 anni.

La Cassazione è corsa ai ripari, affermando che è sufficiente *"la semplice verosimiglianza di quel superamento, la probabilità che quella soglia esista anche soltanto nell'ambiente"* (Cassazione Sezione Lavoro n. 16119/2005).

La massima di questa Sentenza è chiarissima

*"al fine del riconoscimento di tale beneficio, non è necessario che il lavoratore fornisca la prova atta a quantificare con esattezza la frequenza e la durata dell'esposizione, potendo ritenersi sufficiente, qualora ciò non sia possibile, avuto riguardo al tempo trascorso e al mutamento delle condizioni di lavoro, che si accerti, anche a mezzo di consulenza tecnica, la rilevante probabilità di esposizione del lavoratore al rischio morbigeno, attraverso un giudizio di pericolosità dell'ambiente di lavoro, con un margine di approssimazione di ampiezza tale da indicare la presenza di un rilevante grado di probabilità di superamento della soglia massima di tollerabilità"* (Cass. 16119/2005).

E' ormai un principio giuridico granitico e consolidato quello in forza del quale è sufficiente un accertamento presuntivo fondato sulla verosimiglianza e sull'analogia.

La Sentenza richiamata, dall'Illustre Magistrato non è isolata, perché lo stesso principio era stato già affermato, prima e dopo, dalla stessa Corte di Cassazione<sup>18</sup> e dai Giudici di merito.

Questi prosegue:

*“Non va poi dimenticato che la mancanza di parametri espositivi all'interno della norma non rappresentava certo una svista o una dimenticanza del legislatore, dovendo essere considerata una scelta politica consapevole: coerente con l'azione nociva della sostanza ( l'amianto nuoce a prescindere da limiti di soglia); conforme ai dettami dell'ordinamento (il d.lgs. 277 tutela a fini preventivi qualsiasi esposizione ad amianto), corrispondente al rischio assicurato nel sistema previdenziale delle malattie professionali (“l'esposizione comunque”).”*

Con l'art. 47 del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269 (pubblicato in G.U. del 2 ottobre 2003 n. 229) il legislatore ha introdotto sostanziali modifiche al beneficio in questione restringendone drasticamente la portata.

I tratti salienti della novella introdotta dal Decreto Legge (che come vedremo sarà successivamente emendato dalla legge di conversione) sono così riassumibili.

Art. 47 n° 1, Decreto legge 269/2003

*1. A decorrere dal 1° ottobre 2003, il coefficiente stabilito dall'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e' 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”.*

La nuova disciplina ha alleggerito il peso finanziario a carico dello Stato, riducendo del 50% il beneficio in vigore, nel senso che la rivalutazione, prima pari alla metà dei contributi versati nel periodo ultradecennale di esposizione, con la

---

<sup>18</sup> Cass. Sez. Lav. Sent. n. 21256/04, Cass. Sez. Lav. Sent. n. 2456/05, Cass. Sez. Lav. Sent. n. 2587/05, Cass. Sez. Lav. Sent. n. 1392/05, Cass. Sez. Lav. Sent. n. 2582 – 83 – 85/85, Cass. Sez. Lav. Sent. n. 16117/05 - Sentenze del Tribunale di Terni confermate in Cassazione: Sentenze n. 22432 del 2004, - 22433 del 2004 – 22432 del 2004 – 22435 del 2004 – 22446 del 2004 – 377/04, 2243/04, 22519/04, 22541/04, 22831/04, 23524/04, 21929 -2031 – 32/04, 21889 – 90 – 91/04, 1980/04, 4557/04, 4550/04, 2415/04, 1969/04, 4665/04, 3463/04, 2416/04, 2408/04, 2475/04, 1974/04, 22313 -14 – 15 -16 – 17 – 18/04, 22300/04, 21864 – 65 – 66- 67 – 68/04, 396/04, 320/04, 22156 – 57 – 58/04, 21861/04, 21991/04, 22301 – 02 – 03 -04/04, 22079 – 80/04, 20465/04, 10673/04, 21223/04, 21330 – 31/04, 21445/04.

nuova normativa vale solo per il 25% (la metà della metà).

La nuova norma ha modificato, inoltre, l'ambito di operatività del beneficio stabilendo espressamente che, a decorrere dal 1/10/2003, *“si applica ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime”*.

Lo stesso art. 47 prosegue:

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 punto 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 e' 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.*

6. *Le modalità di attuazione del presente articolo sono stabilite con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente Decreto.*

6-bis. *Sono comunque fatte salve le previgenti disposizioni per i lavoratori che abbiano già maturato, alla data di entrata in vigore del presente Decreto, il diritto di trattamento pensionistico anche in base ai benefici previdenziali di cui all'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, nonche' coloro che alla data di entrata in vigore del presente Decreto, fruiscono dei trattamenti di mobilità, ovvero che abbiano definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento.*

6-ter. *I soggetti cui sono stati estesi, sulla base del presente articolo, i benefici previdenziali di cui alla legge 27 marzo 1992, n. 257, come rideterminati sulla base del presente articolo, qualora siano destinatari di benefici previdenziali che comportino, rispetto ai regimi pensionistici di appartenenza, l'anticipazione dell'accesso al pensionamento, ovvero l'aumento dell'anzianità contributiva, hanno facoltà di optare tra i*

*predetti benefici e quelli previsti dal presente articolo. Ai medesimi soggetti non si applicano i benefici di cui al presente articolo, qualora abbiano già usufruito dei predetti aumenti o anticipazioni alla data di entrata in vigore del presente Decreto.*

*6–quater. All'onere relativo all'applicazione dei commi 6–bis e 6–ter, valutato in 75 milioni di euro annui, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 8, del Decreto–legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.*

*6–quinqes. In caso di indebito pensionistico derivante da Sentenze con le quali sia stato riconosciuto agli interessati il beneficio pensionistico previsto dalla legge 27 marzo 1992, n. 257, riformate nei successivi gradi di giudizio in favore dell'ente previdenziale, non si dà luogo al recupero degli importi ancora dovuti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente Decreto.*

Poche settimane dopo che il Decreto n° 269 del 2003 era stato convertito con la legge 326 del 2003, il legislatore è nuovamente intervenuto nella materia con l'art. 3 comma 132 della legge 24/12/2003 n° 350, secondo quanto segue:

*“In favore dei lavoratori che abbiano già maturato, alla data del 2/10/2003, il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13 comma VIII, legge 27 marzo 1992, n. 257 e successive modificazioni, sono fatte salve le disposizioni previgenti alla medesima data del 2/10/2003.*

*La disposizione di cui al primo periodo si applica anche a coloro che hanno avanzato domanda di riconoscimento all'Inail o che ottengono Sentenze favorevoli per cause avviate entro la stessa data...”*

E' stato poi emanato il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 27/10/2004, in attuazione dell'art. 47 comma VI del D.L. n. 266/03.

In particolare, l'art. 1, il Decreto Ministeriale prevede:

*“Ai lavoratori che sono stati esposti all'amianto per periodi lavorativi soggetti all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, gestita dall'Inail, che abbiano già maturato, alla data del 2 ottobre 2003, il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, e successive modificazioni, si applica la disciplina previgente alla medesima data, fermo restando, qualora non abbiano già provveduto, l'obbligo di presentazione della domanda di cui all'art. 3 (ossia, la domanda di certificazione da proporsi all'Inail n.d.e) entro il termine di 180 giorni, a pena di decadenza, dalla data di entrata in vigore del presente Decreto”*

L'art. 47 della Legge 326 del 2003, giova ripeterci, per la centralità della modifica, ridimensiona drasticamente i benefici contributivi per esposizione

all'amianto la cui maggiorazione contributiva è limitata al 25% ai soli fini della determinazione dell'importo delle prestazioni pensionistiche e non della maturazione del diritto di accesso alle medesime ed introduce espressamente nella fattispecie legale il limite di soglia che prima non esisteva.

Giova porre un interrogativo: se il limite di soglia c'era già con l'art. 13 comma 8, legge 257/92, come mai il Legislatore del 2003 ha ritenuto opportuno inserirlo?

Forse si legifera inutilmente?

Oppure, come noi sosteniamo, e come risulta dalla norma, quel limite non c'era ed è stato introdotto?

La norma merita una riflessione: se il limite delle 100 fibre era già contenuto nella disposizione normativa di cui all'art. 13 comma 8 Legge 257/92, come interpretato dalla Cassazione sezione lavoro, dobbiamo arguire che la nuova disposizione che lo inserisce, che si rinviene nell'art. 47 sia del tutto inutile, ripetitiva di un limite che già c'era.

In altre parole il legislatore avrebbe legiferato invano.

Ma poiché non possiamo credere che il legislatore abbia ripetuto inutilmente una norma già sussistente nell'ordinamento, dobbiamo arguire che questa soglia prima non c'era e che sia stata inserita per la prima volta nel 2003.

Delle due l'una!!!

Si tratta di una vera e propria corsa ad ostacoli, una prova diabolica che rende assai se non eccessivamente difficoltoso poter assolvere al relativo onere, in assenza di rilevazioni ambientali e di esposizione personale e per la modifica dei luoghi di lavoro non più ricostruibili a distanza di decine di anni.

Rendere eccessivamente gravoso l'onere probatorio determina la lesione del diritto e della possibilità di farlo valere in giudizio e chiederne tutela in palese violazione della norma di cui all'art. 24 Cost. e dell'art. 13 CEDU e perciò stesso dell'art. 6 CEDU, in un ambito di operatività della norma di cui all'art. 1 prot. 1 CEDU e artt. 2 e 8 CEDU e art. 14 CEDU e prot. 12 CEDU.

In alcuni casi, per poter superare l'*impasse* di un onere probatorio pressoché impossibile da poter assolvere e per evitare che i lavoratori continuassero a rimanere esposti alle polveri di amianto, in seguito alla mancata bonifica dei luoghi di lavoro, il Ministro del Lavoro ha emanato degli atti con i quali per alcuni siti lavorativi e per determinate mansioni, si proponeva di indirizzare l'Inail affinché rilasciasse loro il certificato di esposizione ovvero completasse quegli accertamenti tecnici necessari agli enti gestori della posizione contributiva, per l'accesso all'anticipato pensionamento, tale da risolvere la pericolosa esposizione all'amianto.

I datori di lavoro, per impedire che i loro dipendenti potessero risolvere il rapporto ed accedere alla pensione, hanno ricorso al TAR avverso gli atti di indirizzo ministeriale, tanto che il Governo è dovuto intervenire con l'art. 18 comma VIII della legge 179/2002, con la quale gli atti di indirizzo hanno assunto valore legale.

Sono stati emanati circa 500 atti di indirizzo, relativi a tutti quei siti industriali dove maggiore e più grave era il rischio per i lavoratori esposti e dove era comprovato il superamento della soglia di esposizione.

Tra le centinaia di atti di indirizzo, del Ministro del Lavoro, possono essere richiamati:

Atti di indirizzo: atto di indirizzo del 17/01/2000 – oggetti Fincantieri–Castellammare di Stabia; del 07.03.01 per Ente autonomo Porto di Trieste, Imprese di Servizi–Porto di Trieste, Cooperativa triestina facchinaggio–soci e dipendenti–porto di Trieste, Imprese portuali del porto di Trieste, Imprese portuali – soci e dipendenti – del porto di Trieste, del 07.03.01 per Ente autonomo porto di Trieste; Cooperativa portuale sovraccarichi, consorzio commessi sopraccarichi del porti del FVG, Ditta Sismar, Ditta Asia; Imprese portuali Porto di Trieste; Azienda Cooperativa Triestina–facchinaggio–soci e dipendenti–porto di Trieste; Atto di indirizzo del 07.03.01 prot. n. 444; del 08.03.01 per la ex Italsider di Taranto; del 08.03.01 per ICMI di Napoli, ILVA di Bagnoli, Italsider Ferriere di Servola; Acciai speciali Terni spa, Torino e Ilva laminati piani s.p.a. Torino, Ilva Cornigliano “Oscar Senigaglia” Genova, Acciaierie Piombino, ex Italsider Marghera; Italsider Iritecna Campi Genova; Italsider Ferriere di Servola; del 16.03.01 per la Ilva di Taranto; Nuova Siet di Taranto; del 08.01.03 per lo stabilimento Ilva di Bagnoli; prot. n. 474/01 per la Italsider di Piombino;

– Sono contemplati negli atti di indirizzo tutte le centrali Enel, ivi comprese quelle termoelettriche, tra le quali quelle di Larderello e Pomarance (Nello specifico la C.. Nucleotermoelettrica di Reino Vercellese, C. Termoelettriche di Chivasso, di Turbigo, di Gavazzano, di Ostiglia, di Porto Marghera, di Fusina, di Monfalcone, di Porto Tolle, di Porto Corsini, di Vado Ligure, di La Spezia, di Piacenza, Addestramento e Lab. Di Piacenza, di Casella, di Corso, di Livorno, di Piombino, di S. Barbara di Caviglia, Centrale geotermoelettrica di Larderello, Centrali termoelettriche di Pietrafitta, di Bastardo, di Torrevaldiga Sud Civitavecchia, di Napoli Levante, di Bari, di Brindisi Nord, di Mercuri, di Rossano, di San Filippo del Mele, di Termine Imprese, di Priolo Gargallo, di Augusta, di Santa Gilla, di Sulcis, di Portoscuro, di Fiumesanto, di Porto Empedocle).

I lavoratori di questi siti avrebbero dovuto ottenere dall'Inail il certificato di esposizione, in applicazione dell'atto di indirizzo Ministeriale (già sufficiente) e

con esso al beneficio contributivo.

L'atto di indirizzo era una sorta di graziosa concessione del Ministro il quale innanzi ad un onere probatorio sostanzialmente impossibile da poter adempiere (per le considerazioni che sopra abbiamo esposto), decideva di determinare l'accoglimento delle domande attraverso un atto che costituisse l'accertamento della loro esposizione a prescindere dalle concrete e singole posizioni (anche se il più delle volte, i lavoratori dei siti oggetto di atto di indirizzo sono stati esposti a soglie migliaia e migliaia di volte superiori a quelle di legge, legittimando così l'intervento legislativo che vi attribuiva valore legale, per permettere ai lavoratori di poter guadagnare, con l'accesso alla prestazione pensionistica, il meritato riposo).

Gli Enti previdenziali non hanno dato applicazione agli atti di indirizzo ministeriali, pur dopo il riconoscimento del loro valore legale in forza dell'art. 18 comma 8 della legge 179 del 2002.

I lavoratori del campo Geotermico di Larderello, pur contemplati nell'atto di indirizzo ministeriale e pur dopo l'intervento normativo del legislatore, hanno dovuto egualmente agire innanzi all'Autorità Giudiziaria e in seguito ai pronunciamenti del Supremo Collegio rendere la prova piena ed effettiva del superamento della soglia (senza che l'atto ministeriale dispiegasse il benché minimo effetto probatorio, nonostante fosse un atto pubblico ricognitivo con valore legale rafforzato dalla normativa specifica).

#### **4.8 Ultimi interventi normativi**

L'Italia è stata nuovamente condannata dalla Corte di Giustizia Europea con la Sentenza del 15/11/2001, che ha definito la causa 49 del 2000, sempre in materia di inadempimento di direttive comunitarie relative alla sicurezza ed integrità fisica e per non aver adempiuto alla Direttiva Comunitaria 89/391/CEE, cui pure faceva riferimento la Direttiva Comunitaria 477/83/CEE.

Emergeva, dunque, la necessità di dover rivedere il complesso normativo che nel frattempo aveva visto alla luce il D. Lgs. 626/94, che aveva recepito la direttiva dell'89 seppur solo parzialmente.

Veniva definitivamente approvato in data 9/4/2008, il D.L.gs. n° 81 del 2008, dopo una lunga gestazione e che dava attuazione alle direttive comunitarie 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE in tema di tutela della salute e nella sicurezza nei luoghi di lavoro.

Durante la sua gestazione, veniva alla luce, con il Decreto Welfare, un intervento estensivo operato dal legislatore, in favore dei lavoratori esposti all'amianto, che hanno prestato la loro attività lavorativa nei siti oggetto di atto di indirizzo.

Il nuovo complesso normativo è regolato dall'art. 1, commi 20, 21 e 22 della Legge n. 247/07, con la quale il Legislatore ha disposto:

**Comma 20:** *“Ai fini del conseguimento dei benefici contributivi 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”*

**Comma 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 i trattamento pensionistico avente decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge”.*

**Comma 22:** *“Le modalità di attuazione dei commi 20 e 21 sono stabilite con Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data in vigore della presente legge”.*

La nuova normativa ha destato subito delle perplessità in quanto è stata approvata senza che fossero consultati i lavoratori esposti all'amianto e le loro Associazioni, che tuttavia erano state già ricevute nelle sedi istituzionali alla presenza dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

La nuova norma estende il periodo di riconoscimento fino all'inizio delle bonifiche, riportando il coefficiente al 50%, utile alla maturazione anticipata del diritto (e non più soltanto ai fini solo di maggiorazione economica), escludendo i soli pensionati, per i soli lavoratori i cui siti sono stati oggetto di atto di indirizzo.

L'*incipit* non lascia dubbi, ed infatti il prolungamento del beneficio per esposizione all'amianto con il coefficiente 1.5% utile alla maturazione anticipata del diritto, *“fino all'avvio dell'azione di bonifica e, comunque, non oltre il 02/10/2003”* è limitato a quei lavoratori che sono stati dipendenti delle *“Aziende interessate dagli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale”* (art. 1, comma 20 Legge n. 247/07), purchè non pensionati.

Si è stabilita, sotto il profilo processuale, una presunzione *juris et de jure* di esposizione.

Il successivo intervento regolamentare con Decreto “*del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, ...*” si sarebbe dovuto limitare “(al)le modalità di attuazione dei commi 20 e 21” (cfr. art. 1 comma 22; allegato n. 23 art. 1, commi 20, 21 e 22 della Legge n. 247/07).

Tutti gli altri lavoratori esposti, ugualmente esposti, non erano contemplati dalla norma.

Per loro il beneficio valeva fino al momento della prova del superamento della soglia, ai soli fini economici, con il coefficiente ridotto della metà e, dunque, al 25%, del periodo di esposizione, ai soli fini dell’incremento economico della prestazione, senza poterne anticipare la decorrenza.

In sostanza per tutti gli altri trovava ancora applicazione la norma di cui all’art. 47 della legge 326/2003, che questa volta contempla, espressamente, il limite di soglia.

Ma perché il legislatore ha ritenuto di dover legiferare in tal senso se il limite era già contenuto nella originaria formulazione dell’art. 13 comma 8 legge 257/92?

Per i lavoratori contemplati dalla nuova disposizione, si inverte l’onere della prova, presumendone la loro esposizione qualificata per il solo fatto di essere stati contemplati negli atti di indirizzo del Ministro del Lavoro, fino a prolungarne il periodo di riconoscimento fino al 2003 per permettere loro di accedere alla pensione (usufruendo, giova ripeterlo, del coefficiente di 1,50%).

Con il D. Lgs. 9/4/2008, n° 81 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 101 del 30/4/2008, il legislatore italiano riordinava la complicata normativa e dava finalmente attuazione alle Direttive Comunitarie ed al capo III interveniva ancora in tema di “*protezione dai rischi connessi all’esposizione all’amianto*”.

La nuova normativa è contemplata negli articoli 246 e seguenti del Decreto.

L’art. 254, ripropone il “*valore limite di esposizione per l’amianto*” che è fissato “*a 0.1 fibre per cm<sup>3</sup> di aria, misurato come media ponderata nel tempo di riferimento di 8 ore*”.

La norma prosegue:

“*I datori di lavoro provvedono affinché nessun lavoratore sia esposto ad una concentrazione di amianto nell’aria superiore al valore limite*”.

Al capo II:

“*quando il valore limite fissato dal comma 1 viene superato, il datore di lavoro individua le cause del superamento e adotta il più presto possibile le misure appropriate*”

*per ovviare alla situazione. Il lavoro può proseguire nella zona interessata solo se vengono prese le misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati”.*

L'amianto non è, dunque, interdetto dai luoghi di lavoro e i suoi prestatori possono rimanere esposti e le *misure appropriate per ovviare alla situazione*, a mente del II comma, vengono assunte dal datore di lavoro solo in caso di superamento della soglia.

Non vi è chi non veda come alla estrema genericità della norma si aggiunga la singolarità di un linguaggio tecnicamente scadente e discorsivo, ove il precetto appare come una semplice liberalità affidata alla gestione del datore di lavoro che senza alcun controllo assume *“le misure appropriate per ovviare alla situazione”* e *“quando il valore limite fissato al I comma viene superato, il lavoro “può proseguire solo se vengono prese le misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati”* che suona, nel suo logico significato, come autorizzazione a non assumere alcuna misura di protezione se non si superano le 100 fibre.

Solo se e quando si supera il limite di esposizione stabilito con la soglia delle 100 fibre/litro debbono essere adottate delle misure di protezione della salute e della integrità fisica dei prestatori d'opera.

Anche in tema di valutazione del rischio, l'art. 249 del Decreto statuisce che non trovano applicazione le norme di cui all'art. 250, 259 e 260 I comma, nei casi di presunta *“esposizione sporadica e di debole intensità”*.

In buona sostanza, è perfettamente lecito e non è vietato dalla legge, che il lavoratore possa svolgere la sua attività in esposizione all'amianto senza alcuna protezione nel caso in cui la media ponderata sulle 8 ore non superi le 100 fibre/litro e in caso di esposizioni sporadiche e deboli si sorvola su ogni altro adempimento.

Non vi è chi non veda come questa normativa sia in contrasto insanabile con tutte le Direttive Comunitarie a cui pretenderebbe di dare applicazione e con tutte le altre norme di diritto internazionale e comunitario e con la Carta Costituzionale.

Allora, innanzi a questo quadro normativo diventa ancora più cogente che tutti i lavoratori esposti all'amianto possano accedere all'anticipato pensionamento e potersi così sottrarre a quella pericolosa aggressione delle fibre invisibili che inalano nei luoghi di lavoro seppur ritenute ora, da un legislatore fin troppo ottimista, che svegliato dal lungo sonno le definisce *“sporadiche e di debole intensità”*.

#### **4.9 Finalità della norma di cui all'art. 13 comma VIII legge 257/92 e successive integrazioni e modificazioni**

Con apposito emendamento introdotto alla Camera dei Deputati e in seguito alla conversione del Decreto Legge 163/93, con legge 271/93, la platea dei destinatari dei benefici, originariamente limitata ai soli lavoratori delle imprese cosiddette del “settore amianto”, è stata estesa a tutti i lavoratori comunque esposti al pericoloso silicato fibroso.

Nel resoconto della Camera dei Deputati 12–14.07.1993, è attestato nella relazione dell’On.le Morgando che la norma era intesa “*a far sì che per tutti i lavoratori che siano stati esposti all’amianto per un periodo superiore a 10 anni, l’intero periodo lavorativo soggetto ad assicurazione obbligatoria sia moltiplicato per il coefficiente 1,5%*”.

Nei lavori preparatori, tutti gli interventi parlamentari hanno richiamato il grave rischio alla salute che hanno corso i lavoratori, rammaricandosi per il limite dei 10 anni, ricordando che la sostanza non ha limiti di soglia e il gran numero di lavoratori malati senza mai sostenere che il beneficio fosse limitato ai soli lavoratori in difficoltà occupazionale ovvero appartenenti a specifiche aree merceologiche.

La *ratio* della norma è, dunque, quella risarcitoria, per le minori aspettative di vita, dei lavoratori esposti all’amianto, e la *ratio* compensativa è confermata da due Sentenze della Corte Costituzionale, la n° 5 del 12.1.2000, in materia di determinatezza della fattispecie e poi con la Sentenza 127 del 22.4.2002 in materia di lavoratori addetti alle ferrovie dello Stato.

Nella prima Sentenza, la Corte Costituzionale:

*“coerentemente con tale conclusione che trova conferma proprio nelle vicende normative che hanno preceduto l’approvazione del testo attuale del comma 8 dell’art. 13, lo scopo della disposizione medesima è stato rinvenuto nella finalità di offrire, ai lavoratori esposti all’amianto per un apprezzabile periodo di tempo (almeno 10 anni), un beneficio correlato alla possibile incidenza invalidante di lavorazioni che, in qualche modo, presentano potenzialità morbigene”.*

Sempre sulla *ratio* della norma, la Corte Costituzionale con la Sentenza 127 testualmente:

*“plurimi elementi esegetici, i quali portano a ritenere che essa sia volta a tutelare, in linea generale, tutti i lavoratori esposti all’amianto, in presenza, beninteso, dei presupposti passati dalla disposizione stessa, secondo quanto evidenziato dalla già*

*ricordata Sentenza di questa Corte n. 5 del 2000. Presupposti richiesti proprio perché la legge n. 271 del 1993 ha voluto tener conto della capacità del'amianto di produrre danni sull'organismo in relazione al tempo di esposizione, si da attribuire il beneficio della maggiorazione dell'anzianità contributiva in funzione compensativa dell'obiettivo pericolosità dell'attività lavorativa svolta".*

Anche nella giurisprudenza di legittimità non c'erano dubbi sulla natura giuridica della norma e sulla sua *ratio* e valga per tutte la Sentenza della Cassazione, Sez. Lavoro, n° 4913/2001, che richiamando il dibattito parlamentare ha precisato che il Legislatore "*segui una soluzione che, tenendo conto della capacità di produrre danni in relazione al tempo di esposizione, consente una maggiorazione dell'anzianità contributiva per tutti i dipendenti che siano stati esposti all'amianto per più di dieci anni*", ne compensasse le minori aspettative di vita con un pensionamento anticipato in "*attuazione dei principi di solidarietà di cui è espressione l'art. 38 Cost. – in funzione compensativa dell'obiettivo pericolosità dell'attività lavorativa spiegata*."

Abbiamo già richiamato quella Giurisprudenza che contraddicendo le sue stesse premesse (a partire dalla Sentenza n. 5 della Corte Costituzionale e a seguire) aveva introdotto un limite di soglia che non solo non esisteva ma era contrario alla Costituzione e al dato scientifico.

Ora, la Corte di Cassazione, IV Sezione Penale, con la Sentenza n° 42128/2008, depositata in data 12/11/2008, come abbiamo già sopra precisato e come qua giova ripeterci, nell'affermare il principio di diritto di responsabilità penale del datore di lavoro per le malattie asbesto correlate dei suoi dipendenti esposti, conferma che i nostri rilievi non sono né peregrini né di parte.

Nella sua motivazione si richiama il:

*"ruolo acceleratore dell'esposizione protratta all'amianto e la sua conseguente rilevanza causale, connessa all'abbreviazione della latenza e all'anticipazione dell'evento letale, è venuto in evidenza ripetutamente nella giurisprudenza di merito...", sul presupposto scientifico per il quale "l'amosite costituisce una varietà di amianto, ritenuta dagli studi recenti come la principale causa delle patologie respiratorie per via delle microscopiche dimensioni della fibra facilmente penetrabile negli alveoli polmonari..." anche perché "la quantità e la durata dell'esposizione sono irrilevanti".*

Il complesso delle norme vigenti, con la illuminata interpretazione della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale (almeno fino alla Sentenza numero 127 del 2002), se da una parte tutela il diritto al risarcimento dei danni

patrimoniali e non patrimoniali (e con le Sentenze delle Sezioni Unite n. 6572 del 2006 e 26972 del 2008), dall'altra, nella impossibilità di poter assicurare effettivo ristoro ai diritti a copertura costituzionale, come la salute, pone in evidenza l'assenza di una tutela preventiva e di norme di organizzazione del lavoro ispirate da motivi di salvaguardia della salute e della integrità fisica dei prestatori di lavoro, che si traduce in buona sostanza nella violazione e nel contrasto, immanente ed insanabile, con le norme di cui agli articoli 2, 3, 4, 32 e per ulteriori profili anche delle norme di cui agli articoli 29, 30 e 31 e senza dubbio anche di quelli di cui gli articoli 35, 36, 37, 38 e 41 secondo comma della Costituzione Repubblicana e con le norme di cui all'articolo 2 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

L'unica effettiva tutela del bene salute e degli altri che attengono la persona umana si può e si deve raggiungere con l'effettiva messa al bando del pericoloso silicato fibroso e con la immediata bonifica e smaltimento di tutti quei manufatti, prodotti, oggetti, ancora di uso, il cui logoramento li rende a maggior ragione più dannosi per la salute.

Risarcire economicamente il prestatore di lavoro o il semplice cittadino, anche se si riuscissero ad individuare le responsabilità e porre in esecuzione le Sentenze, tenendo conto, per queste malattie, dei tempi di latenza spesso anche fino a cinquanta anni, non vi è chi non veda come si tratti di danni non risarcibili economicamente.

La tutela, dunque, deve essere solo preventiva ed il dato giuridico non può essere formulato da un legislatore che vive fuori della realtà e che sogna di poter valutare il rischio in sostanza di poter governare la natura e la sua forza, anche occulta, in grado di scatenarsi sull'uomo e punirne la sua arroganza intellettuale o la sua sbandataggine scientifica e culturale, o la sua sete di profitto, che acceca con i principi della morale, i valori fondamentali ed imprescindibili della salute umana, cui sono legati la dignità e la possibilità di poter esercitare tutti gli altri diritti.

L'anticipare il pensionamento di quei lavoratori che in quanto esposti hanno concrete minori aspettative di vita è, dunque, un minimo risarcimento, un riconoscimento dello Stato che possa permettere loro, prima di morire precocemente, di poter godere di un meritato riposo e se vogliamo di non proseguire quell'esposizione, che se pure a basse dosi, è molto pericolosa per la loro salute, in quanto moltiplica il rischio e ne accelera gli effetti.

Ma questo Legislatore continua ad essere imprudente, ad ignorare il dato della realtà, e le acquisizioni della scienza e della tecnica, e pur essendo molto semplice sostituire l'amianto con equivalenti, non pericolosi per la salute umana, persegue nelle sue scelte improvvide e così nel D. Lgs. 9 aprile 2008 n. 81, il cui

capo III, dal titolo *Protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto* statuisce (articolo 254) il:

*“valore limite per esposizione per amianto è fissato a 0,1 fibre per centimetro cubo di aria, misurato come media ponderata nel tempo di riferimento di otto ore...(e) quando il valore limite fissato al comma 1 viene superato, il datore di lavoro individua le cause del superamento...(e) il lavoro può proseguire nella zona interessata solo se vengono prese misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati”, senza tener conto, anche ai fini della valutazione del rischio (all'articolo 249), di (presunte) esposizioni “sporadiche e di debole intensità”.*

Ma se così è, giova subito richiamare l'ammonimento della Corte di Cassazione, Sezione penale, ancora inascoltata: ai fini della insorgenza delle patologie asbesto correlate e della reazione punitiva dello Stato (ammesso che sia efficace, per i rilievi che sopra abbiamo evidenziato) “la quantità e la durata dell'esposizione sono irrilevanti” (Cass. Sez. IV Pen. Sentenza 42128 del 2008).

#### **4.10 La ratio della norma di cui all'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 247/2007**

Ancora nel 2009, nei siti lavorativi oggetto di atto di indirizzo, l'amianto è presente, in vecchi capannoni, macchinari, anche in strutture fatiscenti, per i quali non si impone la sostituzione o la bonifica, nonostante sia una misura economica e salubre.

Non può essere messo in dubbio che per quei lavoratori già pesantemente esposti nel passato, continuare a lavorare ancora a contatto con l'amianto moltiplichi il rischio di insorgenza di patologie asbesto correlate e si determini una abbreviazione dei tempi di latenza (cfr. art. 246 e ss del D. Lgs. 81/2008 in forza dei quali è lecito e permesso lavorare in esposizione all'amianto e le misure di protezione sono d'obbligo solo al superamento delle 100 fibre/litro sulla media delle 8 ore lavorative, quando invece anche una sola fibra è sufficiente per chi vi è predisposto, per contrarre patologie asbesto correlate e che comunque l'esposizione influisce, in proporzione, al tempo ed all'intensità).

Esporre questi lavoratori all'amianto non è certamente economico anche per il datore di lavoro, che, infatti, oltre agli oneri della sorveglianza sanitaria ed assicurativa, deve sostenere i costi delle azioni di risarcimento civili e penali e i costi anche umani e morali delle patologie che possono colpire i suoi dipendenti.

Inoltre, qualsiasi sito industriale, con presenza di amianto, ha un valore praticamente a zero e nel caso migliore fortemente deprezzato.

Nel caso che ci occupa e per ritornare al cuore del problema, ancora nel 2009, gli Enti previdenziali, pur con gli atti di indirizzo, il cui valore veniva rafforzato dalla disposizione normativa di cui all'art. 18 comma 8 legge 179/02, non avevano rilasciato il certificato di esposizione, rendendo necessario agire in giudizio e in quella sede rendere la prova del superamento della soglia di esposizione, senza che all'accertamento amministrativo fosse riconosciuto alcun valore (forse quello solo indiziario).

Nel corso della sua concreta applicazione, il percorso è stato lastricato di ostacoli che hanno reso fin troppo difficoltoso poter tutelare il diritto sottoposto ad un onere probatorio pressoché impossibile da poter assolvere.

Poiché questi lavoratori sono rimasti esposti all'amianto ben oltre l'approvazione delle leggi che lo hanno bandito e continuano a rimanervi esposti, in quanto debbono continuare a lavorare per vivere, la nuova norma, quanto meno per i lavoratori dei siti oggetto di atto di indirizzo, aveva congeniato un sistema abbastanza semplice per ottenere il riconoscimento di periodi, prolungati fino al di della bonifica o fino al 2/10/2003 e così permettere l'accesso alla pensione.

La *ratio* dell'intervento normativo (se si tien conto che si tratta di siti dove maggiore è stata l'esposizione e lo è ancora e difficile ottenere il riconoscimento) è proprio questa: permettere a quei lavoratori non ancora in possesso dei requisiti per accedere alla pensione, di poterne maturare il diritto e di poter guadagnare così il meritato riposo che li potesse almeno compensare delle minori aspettative di vita, allontanandoli dalla fonte di contaminazione (che aumenta il rischio).

Non vi è chi non comprenda la peculiarità di questa fattispecie, legale tutta nuova e distinta, per effetto della norma all'art. 18 comma 8 della legge 179/2002 e di quelle di cui all'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 247/07.

Il beneficio contributivo vale il 50% del periodo prolungato, necessario ad anticipare i tempi per andare in pensione, con l'inversione dell'onere della prova a favore del lavoratore.

Tuttavia, il successivo intervento del Ministro del Lavoro, che avrebbe dovuto limitarsi ad approvare il regolamento ha introdotto altri limiti e ristretto la platea, in contrasto con la legge e con i principi fondamentali dell'ordinamento e l'Inail, con il suo atto della direzione centrale, ha pensato di poter applicare la norma solo ai lavoratori di alcuni reparti di 15 dei circa 500 siti per i quali il Ministro aveva emesso gli atti di indirizzo, senza alcuna giustificazione logica e razionale e senza alcun fondamento normativo.

**4.11 Decreto del Ministro del Lavoro del 12 marzo 2008 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n° 110 del 12/5/2008 e Atto amministrativo Inail, Direzione**

**Centrale Prestazioni, n° 600002, del 19/5/2008.**

Il Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, come abbiamo visto, si sarebbe dovuto limitare unicamente e solamente ad emanare il regolamento necessario a dare attuazione al Decreto.

Con Decreto del 12.03.2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 12.05.08, n°110 il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, si è statuito all'art. 1:

*(ambito di applicazione) "per il conseguimento dei benefici previdenziali previsti dall'articolo 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992, e successive modificazioni, possono avvalersi della certificazione di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 247 del 2007 i lavoratori che (art. 1, lettera B) hanno prestato nelle Aziende interessate dagli atti di indirizzo adottati dal Ministero del Lavoro LIMITATAMENTE AI REPARTI OD AREE PRODUTTIVE PER I QUALI I MEDESIMI ATTI RICONOSCANO L'ESPOSIZIONE PROTRATTA FINO AL 1992".*

L'Inail, in seguito al D.M. 12/03/2008, ha emesso l'atto amministrativo del 19/05/2008, con il quale pretenderebbe di interpretare autenticamente non la legge ma l'atto del Ministro e pertanto limitare il riconoscimento ai lavoratori di 15 dei circa 500 siti oggetto di atto di indirizzo, limitandone l'applicazione ai siti di cui di seguito:

RILEVAZIONE DEI SITI PRODUTTIVI INTERESSATI DALLA APPLICAZIONE DELLA L. N. 247/2007				
	IMPIANTO PRODUTTIVO	LOCALITA'		ATTI DI INDIRIZZO CON TERMINE AL 31 12 1992
1	<input type="checkbox"/> Acciai Speciali Terni - ILVA Laminati Piani	Torino	PIEMONTE	n. 471 - 8 marzo 2001 n. 476 - 20 febbraio 2001 n. 562 - 17 aprile 2001
2	<input type="checkbox"/> Michelin	Torino		n. 554 - 6 aprile 2001
3	<input type="checkbox"/> Dalmine	Dalmine (BG)	LOMBARDIA	n. 506 - 9 marzo 2001
4	<input type="checkbox"/> Enichem - Marghera	Marghera (VE)	VENETO	n. 453 - 6 marzo 2001
5	<input type="checkbox"/> Vetreria Zignago	Portogruaro (VE)		n. 580 - 23 aprile 2001
6	<input type="checkbox"/> ILVA "Oscar Senigaglia"	Cornigliano (GE)	LIGURIA	n. 471 - 8 marzo 2001 n. 475 - 8 marzo 2001 n. 562 - 17 aprile 2001
7	<input type="checkbox"/> Lucchini Siderurgica	Piombino (LI)	TOSCANA	n. 474 - 8 marzo 2001 n. 562 - 17 aprile 2001
8	<input type="checkbox"/> Enichem - Ravenna	Ravenna	EMILIA ROMAGNA	n. 452 - 6 marzo 2001
9	<input type="checkbox"/> Cereol Italia	Ancona	MARCHE	n. 570 - 19 aprile 2001
10	<input type="checkbox"/> ICMi	Napoli	CAMPANIA	n. 344 - 18 dicembre 2000 n. 470 - 8 marzo 2001 n. 471 - 8 marzo 2001 n. 562 - 17 aprile 2001

11	<input type="checkbox"/> Kuwait - Raffinazione e Chimica	Napoli		n. 316 - 6 dicembre 2000
12	<input type="checkbox"/> IPZS – Istituto Poligrafico e Zecca di Stato	Foggia	PUGLIA	n. 479 - 8 marzo 2001 n. 601 - 2 maggio 2001
13	<input type="checkbox"/> Enichem – Brindisi	Brindisi		n. 451 - 6 marzo 2001
14	<input type="checkbox"/> BFM - Bari Fonderie Meridionali	Bari		n. 627 - 28 maggio 2001
15	<input type="checkbox"/> ILVA	Taranto		n. 329 - 6 aprile 2000 n. 472 - 8 marzo 2001 n. 480 - 8 marzo 2001 n. 547 bis - 5 aprile 2001 n. 562 - 17 aprile 2001 n. 574 - 20 aprile 2001 n. 575 - 23 aprile 2001 n. 576 - 23 aprile 2001 n. 643 - 6 giugno 2001

Fonte: <http://www.inail.it> (ricerca avanzata: “Rilevazione dei siti...”)

Questa limitazione non ha ragione di essere.

L’articolo 1, commi 20,21 e 22 della legge 247/2007 (norme di attuazione del protocollo sul welfare) sancisce il riconoscimento dell’esposizione prolungandola fino all’inizio della bonifica e/o fino al 2/10/2003, con il coefficiente del 50% per maturare il diritto alla prestazione, **in tutti i siti oggetto di atto di indirizzo, escludendo soltanto i pensionati.**

In sostanza, il d.m. prima e l’atto Inail dopo, hanno limitato la platea dei destinatari della legge, selezionando come beneficiari coloro che avessero lavorato in reparti per i quali l’atto di indirizzo ne affermasse l’esposizione fino al 31/12/1992, escludendo tutti gli altri sul presupposto che magicamente da quella data non lo fossero più e con l’atto Inail ritennero che in astratto fossero solo i dipendenti di 15 dei circa 500 siti oggetto di accertamento ministeriale, per l’intero territorio nazionale.

Questa limitazione non è conforme alla legge, anzi ne contraddice la *ratio*, il suo senso letterale, logico e sistematico.

I nuovi maggiori benefici debbono essere attribuiti a tutti i lavoratori che hanno prestato la loro attività per oltre 10 anni in esposizione ad amianto “*nelle aziende interessate dagli atti di indirizzo già emanati dal Ministro del Lavoro*”, senza distinzione né di reparti, né soprattutto senza alcuna distinzione tra un sito e l’altro, accomunati dal fatto materiale di essere stati esposti all’amianto e dalla unicità della fattispecie legale, identificata dalla emissione dell’atto di indirizzo.

L’Inail è chiamata ad applicare la legge dello Stato e a rilasciare le certificazioni di esposizione in forza della presunzione legale *juris et de jure*, sancita per legge (art. 1 comma 20, 21 e 22 legge 247/2007).

Gli elementi della fattispecie legale, sono costituiti dall'esposizione per oltre 10 anni nel periodo fino all'inizio delle bonifiche (entro il 2/10/2003) riconosciuta da atti di indirizzo del Ministro, con la sola condizione risolutiva che il lavoratore esposto non avesse maturato il diritto alla pensione alla data di approvazione della legge.

L'intervento del Ministro e quello dell'Inail sono illegittimi e viziati nel merito, per ingiustizia manifesta, apoditticità, errore di fatto e di diritto, ingiustificata disparità, discriminazione.

Il diritto è acquisito già con la promulgazione della legge ed è entrato nel patrimonio del lavoratore esposto per il solo fatto di aver prestato attività lavorativa nei siti oggetto di atto di indirizzo (senza alcuna discriminazione o selezione a priori).

Contrariamente a quanto sostenuto nel Decreto Ministeriale e nell'atto amministrativo Inail tutti i lavoratori che hanno prestato la loro attività in imprese oggetto di atti di indirizzo possono e debbono beneficiare dell'ampliamento del periodo di riconoscimento a prescindere dai reparti in cui hanno lavorato, se sono stati effettivamente esposti all'amianto e, soprattutto, a prescindere dal periodo indicato, perché così è conforme alla legge, alla Carta Costituzionale, alle norme di diritto internazionale e perché nessuna logica, nessuna norma, nessun principio razionale, può sorreggere quest'esclusione, che appare discriminatoria ed ingiusta, ed in palese, conclamata ed immanente contrapposizione con le norme costituzionali e con quelle della Convenzione per i diritti dell'uomo.

La logica del Ministro del Lavoro e dell'Inail (come abbiamo già evidenziato) si contrappone alla *ratio* della norma e dell'ordinamento, in quanto si fatta interpretazione nel negare il beneficio alla maggioranza dei prestatori di lavoro, pur beneficiari di atto di indirizzo, impedisce loro di essere collocati in pensione, impone di proseguire l'attività lavorativa in esposizione all'amianto, che anche in basse dosi e sporadicamente, ancor più per chi è stato per decenni, già esposto, e a dosi massicce, abbrevia enormemente i tempi di latenza e moltiplica il rischio di malattie professionali, in immanente contrasto con le norme costituzionali e con i principi dell'ordinamento giuridico interno ed internazionale.

\_\_\_ § \_\_\_

## CAPITOLO V

### GLI ATTI IMPUGNATI

*SOMMARIO:* 5.1 Conseguenze degli atti impugnati - 5.2 Situazione lavorativa degli odierni ricorrenti - 5.2.1 Quella del Friuli Venezia Giulia e di Trieste in particolare - 5.2.2 Quella del Campo Geotermico di Larderello - 5.2.3 Quella della Regione Lazio e della provincia di Latina - 5.2.4 Quella di Sesto San Giovanni - 5.3 Inadempimento degli enti pubblici previdenziali - 5.4 Eccessiva durata del procedimento di riconoscimento dei benefici contributivi anche per i lavoratori oggetto di atto di indirizzo - 5.5 Ulteriori conseguenze portate dall'inadempimento degli Enti previdenziali e dalla non ragionevole durata dei procedimenti - 5.5 Ulteriori conseguenze portate dall'inadempimento degli Enti previdenziali e dalla non ragionevole durata dei procedimenti

#### **5.1 Conseguenze degli atti impugnati**

I lavoratori esposti all'amianto nei siti oggetto di atto di indirizzo ministeriale hanno chiesto all'Inail il rilascio del certificato di esposizione, ex art. 1, comma 20, 21 e 22, della Legge 247/2007, per poterlo esibire all'Inps ed accedere al trattamento pensionistico.

Le loro domande sono state rigettate, senza alcun esame nel merito, in forza del Decreto Ministeriale e per l'esclusione del sito di Larderello o del Porto di Trieste, dall'elenco redatto dal Presidente dell'Inail, nel quale il diritto è limitato a 15 tra i 500 siti per i quali sono stati emessi gli atti di indirizzo.

Il provvedimento di rigetto allega l'elenco Inail ritenendo per ciò stesso non applicabile la legge che, contrariamente, attribuisce il diritto a tutti i lavoratori il cui sito è oggetto di atto di indirizzo (che costituisce l'accertamento del Ministro circa la loro concreta esposizione al pericoloso minerale).

Come è possibile che nell'elenco ci siano solo 15 dei 500 siti?

Come si giustifica il rigetto delle domande se la legge attribuisce il prolungamento dei benefici contributivi per tutti i lavoratori che hanno prestato la loro attività in siti oggetto di atto di indirizzo?

Il campo Geotermico di Larderello, il Porto di Trieste, gli altri siti per i quali sono intervenuti gli atti di indirizzo del Ministro sono tutti ricompresi nella norma, che prolunga i benefici contributivi, stabilisce la presunzione di esposizione, riporta il coefficiente al 50%, utile per la maturazione della prestazione.

Come tali, dunque, i lavoratori che vi hanno prestato la loro attività sono i beneficiari del diritto che hanno acquisito con la legge.

Centinaia di domande sono state già rigettate.

Ma, in almeno due casi, lo stesso ente ha applicato la legge e non il decreto e l'atto amministrativo impugnati ed ha riconosciuto a lavoratori del sito di Larderello il beneficio contributivo fino al 2003.

Una corretta interpretazione ed applicazione della norma non lascerebbe dubbi sul fatto che questi siano portatori di diritti soggettivi entrati nel loro patrimonio per effetto della disposizione legislativa.

Ma, come abbiamo visto, inspiegabilmente, le domande sono state rigettate.

Si tratta di siti per i quali, al riconoscimento con atto del Ministro, si sommano numerose e molteplici Sentenze, passate in giudicato, che hanno condannato gli enti previdenziali erogatori al riconoscimento dei benefici contributivi in favore degli aventi diritto, per periodi ben oltre il 31/12/1992.

Infatti, la motivazione solo formale ed alquanto apodittica, richiama la presunta non esposizione fino al 31/12/92 e la restrizione contenuta nel Decreto del Ministro (oltre all'assenza dall'elenco Inail).

Motivazione non solo apodittica, ma soprattutto pretesa e fantasiosa, poiché se questo assunto (e cioè il rigetto della domanda) si fonda sul presupposto che il prolungamento non potrebbe essere concesso nei casi in cui l'atto di indirizzo non contenga l'accertamento dell'esposizione fino al 31/12/1992, allora, nei casi che ci occupano, poiché sono intervenute Sentenze passate in giudicato che accertano l'esposizione qualificata ben oltre quella data, non vi è dubbio che il requisito anche più restrittivo della fattispecie legale risulta perfezionato.

Una giustificazione quella assunta dagli enti pubblici che non sta in piedi.

Si consideri che la 257 è stata approvata nel 1992 e modificata nel 1993, anno in cui è entrata in vigore, senza imporre bonifiche o dismissione delle scorte e con limiti di soglia del D.Lgs. 277/91.

Allora è evidente che l'esposizione in questi siti non può essere terminata al 31/12/1992.

Anche le Sentenze passate in giudicato dicono il contrario.

E non solo, ma il minerale è stato ancora utilizzato.

Sol che si tenga conto del contenuto normativo del D. Lgs. 81/2008, non vi è chi non veda che questa motivazione fa acqua da tutte le parti.

L'Inail ha rigettato tutte le domande (ma contraddicendo se stessa, il suo Direttore Generale e il Ministro del Lavoro, per due casi di lavoratori di Larderello, il cui sito è oggetto di atto di indirizzo, ma non contemplato nell'elenco dei 15, ha riconosciuto il beneficio fino al 2003, dimostrando di conoscere la legge).

Ciò dimostra, se ancora ce ne fosse bisogno, che la legge deve essere interpretata nel suo senso letterale, logico e teleologico che è quello da noi propugnato.

Conseguentemente in forza della norma di legge, delle stesse Sentenze passate in giudicato che accertano l'esposizione oltre il 31/12/1992, del fatto che per almeno due lavoratori il beneficio è stato riconosciuto fino al 2003, le domande rigettate dovevano essere accolte.

Tuttavia, al di là di questi due singoli casi, oppure di pochi altri, la applicazione apodittica dell'atto amministrativo e dell'elenco impugnato determina come immediata conseguenza la pesante ingerenza dell'autorità politica (il Ministro del Lavoro, del Governo Prodi) nella sfera giuridica patrimoniale degli aventi diritto e l'incidenza in diritti soggettivi già estratti ed acquisiti nel patrimonio dei lavoratori esposti all'amianto e che per ciò stesso sono pesantemente pregiudicati.

Risultano violati i principi di legalità e certezza del diritto e legittimità dell'operato della Pubblica Amministrazione, e i principi di congruità nel merito, rispetto ai fini dell'ordinamento, con conseguente travisamento, apoditticità, assenza di motivazione ed ingiustizia manifesta.

La legge infatti è chiara e non ci può essere alcuna selezione o restringimento della platea dei titolari e l'operato della Pubblica Amministrazione appare in sviamento dei poteri, rispetto alle finalità loro proprie, con lesione di diritti e norme a contenuto costituzionale.

Ma, anche a voler ammettere la limitazione introdotta dal Ministro o se la stessa fosse ritenuta di fonte normativa – subordinata – ma pur sempre fonte normativa, tale da modificare la fattispecie legale, con un ulteriore requisito ai fini del suo perfezionamento, in restrizione della platea dei beneficiari ai soli lavoratori effettivamente esposti al 31/12/1992, **evidentemente anche i ricorrenti avrebbero diritto a vedersi applicati i benefici della norma evocata.**

Infatti, non può essere revocato in dubbio, che l'esposizione qualificata oltre il 31/12/1992, sia effettiva e reale, provata e dimostrata, anche con Sentenze passate in giudicato.

La prassi amministrativa e i provvedimenti apodittici di rigetto sono illegittimi anche se si tenesse conto degli atti impugnati.

Dobbiamo infatti ribadire che i ricorrenti sono stati esposti ben oltre il

31/12/1992 e che pertanto anche a voler tener conto del più restrittivo criterio enunciato dall’Autorità amministrativa e politica, hanno comunque diritto ai benefici di legge.

Il rigetto delle domande sul solo presupposto dell’elenco dei 15 siti e del mancato inserimento degli altri, ben oltre 500, per i quali era intervenuto l’accertamento ministeriale e i relativi atti, è illegittimo e viziato sotto ogni profilo.

## **5.2 Situazione lavorativa degli odierni ricorrenti**

Per impugnare questi atti, contrari alla legge e pesantemente viziati, le Associazioni delle vittime e i singoli aventi diritto, dopo aver depositato le domande all’autorità amministrativa, hanno adito il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio per ottenerne l’annullamento, hanno comunque depositato le domande all’Inail e ricorso alla Corte di Strasburgo.

L’art. 13 comma 8 legge 257/92 attribuisce un risarcimento contributivo in relazione alle minori aspettative di vita dei lavoratori esposti all’amianto.

Poiché non è illegittimo né vietato che continuino ad esserlo per svolgere la loro attività (D. Lgs. 81/2008) e poiché ulteriori inalazioni di quelle fibre ha un *“ruolo acceleratore...e rilevanza causale, connessa all’abbreviazione della latenza e all’anticipazione dell’evento letale”* (Cass. Penale 42128/2008), il Legislatore per coloro che non erano ancora in pensione al momento dell’approvazione della legge, ha statuito ex art. 1 commi 20, 21 e 22, legge 247/2007, che dovesse essere riconosciuto il risarcimento contributivo fino all’inizio delle bonifiche con il coefficiente del 50%, per poter far maturare loro il diritto alla pensione e rescindere il loro legame con il sito contaminato e permettere il godimento di un meritato riposo.

Ma se minori sono le loro aspettative di vita per la pregressa esposizione, maggiore la contaminazione nei siti di lavoro, più grave il rischio, allora il Decreto del Ministro e l’atto Inail sono illegittimi, perché contrari alla legge, ma soprattutto, perché in contrasto con le norme costituzionali e con quelle della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (art. 2 e 8 CEDU).

Mentre per altri lavoratori più fortunati, per i quali graziosamente l’autorità amministrativa ha ritenuto di inserire il loro sito nell’elenco, si è già dato corso al rilascio dell’agognato certificato di esposizione e sono già in pensione!!!

Ma, imporre a questi lavoratori di continuare a rimanere esposti equivale a contraddire il principio di diritto solennemente affermato dalla Cassazione penale e dal Legislatore costituente e da quello internazionale e tenendo conto che altri

lavoratori nella medesima condizione e per la stessa fattispecie sono già in pensione si è perpetrata una ingiusta ed ingiustificata discriminazione.

Per molti di questi lavoratori esclusi solo perché l'autorità amministrativa così ha ritenuto, si è già pronunciata l'autorità giudiziaria riconoscendo loro il beneficio contributivo, ben oltre il 31/12/1992 (limite introdotto nel Decreto e assunto dall'Inail come giustificazione del suo elenco) e per i quali sarebbe sufficiente il prolungamento per andare in pensione.

Inoltre, questi lavoratori non hanno nell'ordinamento interno uno strumento efficace ed efficiente per ottenere tutela.

Si consideri che i lavoratori del campo di Larderello, sui quali ritorneremo, hanno dovuto affrontare giudizi che si sono prolungati spesso oltre i 10 anni e se consideriamo che il prolungamento attribuisce un beneficio di 4 o 5 anni, è facilmente preventivabile che non potrebbero mai ottenere un efficace e tempestiva decisione che, se anche fosse favorevole, giungerebbe tardiva, quando avrebbero già maturato spontaneamente e per la prosecuzione dell'attività lavorativa, il diritto alla pensione per il raggiungimento del limite di età o di anzianità contributiva.

Senza considerare che adire il giudice italiano significa impugnare di costituzionalità il Decreto, far sospendere il giudizio *a quo*, riprenderlo, affrontare le fasi di appello...

Tanto è sufficiente.

Senza considerare che si tratta di lavoratori che per decine di anni hanno lavorato esposti all'amianto e vivono ora consapevoli del rischio di poter contrarre una patologia che li porterebbe alla morte nel giro di qualche mese.

Non è né giusto e né bello, che questi lavoratori debbano vivere questa condizione angosciante e magari continuare a lavorare, per di più in siti contaminati e aumentare così il rischio.

Su alcune situazione specifiche:

#### *5.2.1 Quella del Friuli Venezia Giulia e di Trieste in particolare.*

La Regione Friuli Venezia Giulia ha pagato il più alto tributo all'amianto in quanto più alta ne è l'incidenza di patologie, dal mesotelioma ad altre patologie tumorali, asbesto correlate.

Dal Porto di Trieste, ai cantieri navali di Monfalcone, pesante e tragica è la scia di lutti, e lastricata la strada di tragedie, spesso indescrivibili.

In quella regione le Autorità amministrative hanno trascurato e sottovalutato il rischio amianto, sorvolando sulle necessarie misure di sicurezza e sull'obbligo di informazione e protezione, avviando quei poveri lavoratori e spesso anche i loro familiari, al loro crudele destino, con una ipoteca anche delle generazioni future.

Nonostante questo altissimo tributo, in quella regione, come per il resto d'Italia, gli enti previdenziali perseguono finalità non congrue, e il non inserimento nei 15 siti di quelli di questa regione per i quali il Ministro del Lavoro aveva emesso il relativo riconoscimento di esposizione, indirizzando o volendo indirizzare l'ente previdenziale deputato al rilascio del certificato di esposizione, si palesa come la prosecuzione in modo di operare contrario al dettato ed allo spirito della norma.

Se il Cantiere Navale di Monfalcone e gli altri cantieri navali del Friuli Venezia Giulia e se il Porto di Trieste, dove è notoria, non contestata né contestabile, la massiccia presenza di amianto, rilevata e certificata negli atti di indirizzo ministeriali e se la legge ne prolunga il riconoscimento del periodo di esposizione, non si comprende come possa, legittimamente, l'Inail escluderli dall'elenco e negare con l'applicazione della legge e contro il suo dettato, il rilascio dei certificati di esposizione, utili per accedere al trattamento pensionistico.

Queste determinazioni si scontrano anche con la realtà dei fatti e quella certificata dalle Sentenze passate in giudicato, che anche in questi casi affermano l'esposizione ben oltre il 31/12/1992, segnando così il perfezionamento della fattispecie legale (anche con le restrizioni del Decreto del Ministro che è fonte del diritto quantunque subordinata a quella legislativa).

#### *5.2.2 Quella del Campo Geotermico di Larderello*

Nel cuore dell'Italia centrale e culla del Rinascimento italiano, a poca distanza dalla città di Firenze, in Val di Cecina, c'è il Campo Geotermico di Larderello.

Quando vi si giunge l'aspetto è infernale: chilometri e chilometri di vapordotti, tutti in amianto, che avvolgono i soffioni, con vapore caldissimo, dalle viscere della terra, alle centrali, in grado di trasformarlo in energia elettrica.

Un calore violento, altissimo, che spesso sbriciolava i vapordotti in amianto o parti di esse, che venivano quindi seppellite nel terreno e nei boschi circostanti e con la necessità di continue attività di manutenzione e sostituzione, cui provvedevano i lavoratori, che in quanto tali hanno visto il loro diritto a conseguire il beneficio contributivo per esposizione all'amianto riconosciuto dal Ministro del Lavoro e con la legge in esame il relativo prolungamento.

Nel caso che ci occupa, dunque, il dettato normativo e le modifiche legislative in ultimo intervenute, appaiono tanto più conformi alle richiamate finalità, di costituzionale rilievo, ove si consideri che con l'anticipato pensionamento si rescinde il legame di questi lavoratori con il sito contaminato, evitandone le ulteriori esposizioni, che renderebbero più brevi i tempi di latenza o

aumenterebbero il rischio di insorgenza di patologie asbesto correlate.

Un ulteriore profilo non può essere negato o sottaciuto.

Nonostante il riconoscimento ministeriale dell'esposizione e l'indirizzo agli enti pubblici previdenziali perché rilasciassero il certificato e riconoscessero il diritto alla prestazione pensionistica, ed il valore legale degli atti di indirizzo (con art. 18 comma 8 legge 179/2002), gli enti previdenziali non hanno adempiuto, rendendo necessarie azioni giudiziarie, con un *iter* assai travagliato.

Infatti, questi lavoratori, facendo valere gli atti di indirizzo, che costituiscono accertamento amministrativo del Ministero del Lavoro, di cui l'Inail e l'Inps sono enti strumentali, hanno ottenuto Sentenze favorevoli dai giudici di merito, di I° e di II° grado.

Ma l'Inps, nonostante la concreta ed effettiva loro esposizione a polveri e fibre di amianto, certamente ben oltre il limite delle 100 fibre/litro sulla media delle 8 ore lavorative per oltre 10 anni, così ampiamente certificata, ha ricorso in Cassazione, lamentando l'assenza di un concreto accertamento giurisdizionale, ed ottenendo di far cassare queste Sentenze.

Il risultato concreto della decisione dei giudici di Piazza Cavour (per ragioni giuridicamente in parte condivisibili, di coerenza ed univoca, anche se non condivisa, interpretazione delle norme) ha determinato il rinvio nuovamente alla Corte di Appello con un principio di diritto che presuppone una concreta istruttoria sulla causa e, dunque, un dilatarsi dei tempi, che per l'effetto del concreto iter, era già superiore al limite della ragionevole durata.

Già nella prima occasione utile, chi scrive aveva chiesto sommessamente alla Corte di Appello di Firenze di modificare la sua motivazione, che prestava il fianco alle censure del Giudice di legittimità, sul presupposto che non di poche fibre si trattasse ma di migliaia e migliaia che, nell'ambiente lavorativo, venivano inalate ed ingerite dai lavoratori.

L'accertamento presuntivo anche con il richiamo di casi analoghi non poteva lasciar dubbio che la soglia fosse superata.

Il valzer tra i vari pronunciamenti ha di fatto sterilizzato i benefici contributivi per esposizione all'amianto in quanto questi lavoratori pur essendo beneficiari di Sentenze di riconoscimento (oltre che di atto di indirizzo ministeriale), non ne hanno potuto godere in quanto i procedimenti amministrativi prima e giudiziari dopo, si sono prolungati per così tanti anni da determinare la maturazione dell'anzianità contributiva o il raggiungimento dell'età utile per il pensionamento, senza la maggiorazione per esposizione all'amianto.

Senza tener conto che fino alla Sentenza definitiva è praticamente impossibile collocarsi in pensione, che presuppone rescindere il rapporto di lavoro

e di rimanere senza fonti di reddito, nel caso di cassazione della Sentenza (come pure è avvenuto in alcuni casi, ove il giudizio è ancora pendente, oltre ogni limite di ragionevole durata, innanzi alla competente autorità giudiziaria).

Non vi è chi non veda come nel superamento dei tempi di ragionevole durata del processo, sussista l'elusione del diritto, che sostanzialmente viene meno poiché per il tempo necessario per farlo valere il lavoratore avente diritto raggiunge l'anzianità contributiva o l'età pensionabile indipendentemente dai benefici contributivi per esposizione all'amianto.

E nel frattempo l'avente diritto è rimasto ancora più esposto all'amianto, pregiudicando maggiormente la sua salute ed aumentando il rischio di contrarre patologie asbesto correlate o di vedere accelerati i tempi di latenza.

Prima che la nuova legge fosse approvata, la Corte di Appello di Firenze aveva messo la parola fine sulla questione, almeno per quanto riguarda il sito di Larderello, in quanto all'atto di indirizzo erano seguite molte Sentenze che l'Inps non aveva impugnato, tanto eclatante era stato l'accertamento e la prova della effettiva e concreta presenza di amianto (fino all'esibizione di foto di chi scrive tra sacchi contenenti amianto, di cui era cosparso il sito lavorativo, ancora nel 2007).

All'ente previdenziale sembrò, dunque, sufficiente il duplice pronunciamento del Giudice di merito, che riconosceva il beneficio contributivo ben oltre il 31/12/1992, in aggiunta all'atto ricognitivo del Ministro del Lavoro, tanto da non presentare impugnazione in Cassazione.

Gli accertamenti giudiziari della Corte medicea erano concludenti nel far emergere incontrovertibilmente l'esposizione dei prestatori d'opera nel sito di Larderello ben oltre la soglia delle 100 fibre/litro sulla media delle 8 ore lavorative, e ben oltre la metà degli anni 90.

Se si volesse riconoscere un *fumus* di giustificazione agli atti del Ministro del Lavoro e dell'Inail, su presupposto di una discrezionalità nei riconoscimenti, si dovrebbe concludere che anche temendo conto del presupposto addotto dagli Enti interferenti, i lavoratori del sito di Larderello avrebbero diritto a maggior ragione, per essere stati esposti ben oltre il 31/12/1992, ad una soglia superiore alle 100 fibre/litro per la media delle 8 ore lavorative, e così ad essere inclusi nell'elenco dell'Inail, avendo soddisfatto anche l'ulteriore requisito di cui alla limitazione introdotta dal Decreto.

Si tratta, dunque, di una duplice esclusione, a maggior ragione non giustificata e non giustificabile ed anzi del tutto arbitraria.

Infatti, se il discrimine fosse l'esposizione fino al 31/12/1992, a maggior ragione in presenza di Sentenze passate in giudicato e di una realtà di fatto non contestabile, i lavoratori esposti all'amianto nel sito di Larderello dovrebbero

ottenere *de plano* il loro riconoscimento e l'agognata certificazione.

Ciò che sconcerta in uno alla chiarezza della norma, alla limitazione introdotta solo con il Decreto attuativo, che invece di attuare restringe la platea dei beneficiari, è che nonostante questi lavoratori abbiano soddisfatto anche l'ulteriore requisito limitativo dell'applicazione della legge al riconoscimento fino al 31/12/1992, siano stati, ciò nonostante ancora esclusi, ed anzi hanno visto le loro domande rigettate già a priori e senza alcun esame nel merito.

Senza poter prescindere dal fatto che la stessa legge 257/92 è andata in vigore l'anno dopo e cioè nel 1993, e che prima di allora non esisteva alcun obbligo di bandire l'amianto o di limitarne l'uso.

Il che rende chiaro come il limite sia del tutto non razionale ed ancor più arbitrario l'elenco del'Inail.

Escludere i lavoratori del campo Geotermico di Larderello, sostenendo che non sono stati esposti fino al 31/12/1992, significa fuggire dalla realtà, ignorare ogni accertamento, smentire le Sentenze e prescindere dai numerosi casi di malattie professionali asbesto correlate, anche dose dipendenti, come può essere l'asbestosi, che coglie diversi lavoratori anche in attività, anche nei tempi più recenti.

Le domande dei lavoratori di Larderello sono state rigettate senza alcuna istruttoria, però per almeno due casi i benefici sono stati riconosciuti fino al 2003, in precisa applicazione della normativa sul prolungamento.

Non è comprensibile né tollerabile che gli Enti previdenziali non abbiano dato applicazione agli atti di indirizzo, che come abbiamo hanno valore legale e che i pronunciamenti del Giudice di merito di I e di II grado siano stati impugnati e che nel frattempo, gli stessi dipendenti hanno dovuto continuare a lavorare ed hanno maturato naturalmente e senza i benefici contributivi per esposizione all'amianto i requisiti per andare in pensione, mentre i procedimenti venivano definiti oltre il ragionevole tempo di durata, negando così l'essenza stessa del diritto e la possibilità concreta di farlo valere in modo efficace ed efficiente.

Ci si rende conto del fatto che l'unica istanza possibile ed ammissibile è quella internazionale, in quanto se gli aventi diritto dovessero azionare la tutela giudiziaria per le vie ordinarie, poiché il prolungamento al massimo si traduce in un prepensionamento di 4-5 anni, e prima di quel lasso di tempo certamente il procedimento amministrativo e quello giudiziario non possono essere portati a termine, con questi tempi di durata la Sentenza sarebbe inutile.

Senza considerare che l'Inail di Pisa per almeno due lavoratori ha dato corretta applicazione della legge, ha ignorato il Decreto e contraddetto l'atto Inail e disatteso l'elenco, prolungando il riconoscimento del diritto fino al 2003.

Se così è, è ancora più incomprensibile, intollerabile, non giustificato né

giustificabile questo modo di fare e di agire.

### 5.2.3 *Quella della Regione Lazio e della provincia di Latina*

La provincia di Latina, nonostante il gran numero di patologie asbesto correlate, spesso sottovalutate, anche per l'assenza di un efficiente sistema di sorveglianza sanitaria e del registro dei malati, ed in totale contraddizione con il gran numero di Sentenze del Tribunale, che ha riconosciuto il beneficio a migliaia di lavoratori, non è oggetto di alcun atto di indirizzo del Ministro del Lavoro!

Si tratta di una anomalia alla quale i lavoratori hanno chiesto di porre rimedio, organizzando un Convegno di studi, al quale hanno partecipato i rappresentanti delle Associazioni di tutta Italia e le istituzioni locali che si sono pubblicamente impegnate a sollevare il problema, nelle sedi istituzionali.

Se l'obiettivo si estende dalla Provincia di Latina all'intera Regione Lazio, la situazione non è molto differente.

Questa Regione è tra le più industrializzate d'Italia e il suo litorale che si estende per centinaia di chilometri brulica di cantieri navali, porti, siti militari ed l'entroterra è disseminato di opifici e fabbriche, di siti industriali, nei quali l'amianto era tra le materie prime e largamente utilizzato anche nelle strutture.

Nei quartieri della Roma moderna, l'amianto fu largamente utilizzato anche nell'edilizia residenziale, nelle strutture sportive e nei luoghi di incontro.

Il Ministro del Lavoro ha emesso anche se per un limitato numero atti di indirizzo per siti della Provincia di Roma ed è evidentemente incomprensibile anche alla luce delle numerosissime Sentenze di riconoscimento dei benefici contributivi, che nessuno di questi siti risulti nell'elenco tracciato dall'Inail, come se l'amianto non esistesse proprio nella Regione Lazio.

E' emblematico il caso del cantiere navale detto "*Canados*" e dell'altro detto "*Posillipo*".

Si tratta di cantieri navali nei quali si è fatto massiccio uso di amianto in matrice friabile e compatta.

Per molti altri cantieri navali, il Ministro del Lavoro ha emesso l'atto di indirizzo, determinando l'automatico rilascio del certificato di esposizione in favore di coloro che vi avevano prestato attività lavorativa.

Invece, per questi cantieri come per gli altri cantieri di tutto il Lazio, non è stato emesso alcun atto di indirizzo ministeriale.

L'Inail ha rifiutato il rilascio delle certificazioni di esposizione e gli aventi diritto hanno potuto ottenerne il riconoscimento soltanto in sede giudiziaria.

Per molti altri i procedimenti sono ancora in corso, pur a distanza di anni, per altri ancora l'Inps ha impugnato in appello le decisioni del Tribunale, lasciando

nell'incertezza centinaia di lavoratori che, nelle more del procedimento, per non rischiare di vedersi revocata la prestazione, hanno continuato a lavorare, vanificando il diritto.

Anche in questo caso, una serie di fattori si sommano e l'ultimo episodio e cioè il mancato inserimento nell'elenco dell'Inail nonostante Sentenze, accertamenti tecnici, ratificati anche dall'Inps, abbiano invece fatto emergere come fino al 2003 ed anche oltre l'amianto sia stato presente nei luoghi di lavoro in concentrazioni superiori alle 100 fibre litro.

La storia dei lavoratori della Provincia di Latina è ancora più emblematica, ed infatti molti di loro, assistiti da chi scrive, hanno ottenuto, dopo molti anni, la Sentenza favorevole, ma l'Inps ha impugnato in appello e non ha dato esecuzione alle Sentenze.

In qualche caso, nel darne esecuzione, ha comunicato all'avente diritto date di maturazione del requisito massimo di anzianità contributiva, già molti anni prima anche della stessa proposizione del ricorso giudiziario.

Molti lavoratori per non correre il rischio di vedersi revocata la prestazione e di avere nello stesso tempo interrotto l'attività lavorativa e di rimanere, così, privi di ogni reddito, hanno continuato a lavorare in pendenza del procedimento di appello e quasi tutti hanno maturato anche senza i benefici contributivi per esposizione all'amianto il requisito dell'età o dell'anzianità contributiva.

Questa pervicace resistenza ha, dunque, raggiunto un risultato quello di vanificare la legge e le Sentenze del Giudice (fortunatamente non in tutti i casi).

Quello che non può essere giustificato e che risulta incomprensibile è il fatto che tra i 15 siti dell'elenco Inail non ne risulti alcuno della Regione Lazio.

#### 5.2.4 *Quella di Sesto San Giovanni*

Tra i ricorrenti, c'è anche il Comitato per la Difesa della Salute nei Luoghi di Lavoro e nel Territorio, di cui fanno parte centinaia e centinaia di lavoratori, esposte o vittime dell'amianto, che hanno lavorato in condizioni veramente disumane, pagando un enorme tributo in termine di vite umane.

A decine e decine, questi poveri lavoratori si sono ammalati e sono deceduti a causa della massiccia presenza di amianto nell'ambiente lavorativo.

Quando sembrava che potessero raggiungere l'agognato trattamento pensionistico e con esso il meritato riposo dopo una vita di sacrifici, per l'effetto della l'art. 1, comma 20,21 e 22 Legge 247/2007, ed avevano, dunque, acquisito il relativo diritto, l'ingerenza, propugnata con il Decreto Ministeriale e riaffermata con l'atto Inail, ha costituito il venir meno del diritto che era entrato nel loro patrimonio già qualche mese prima.

E' singolare che un diritto concesso solo qualche mese prima, sia oggetto a distanza di un lasso di tempo abbastanza limitato e con un atto regolamentare e di potestà inferiore di totale privazione e lesione, un totale dissolvimento nella nebbia, che impone la prosecuzione del rapporto lavorativo che è una condanna rimanere esposti all'amianto anche per effetto della contestuale approvazione del D. Lgs. 81/2008, per il quale è lecito e legittimo, ancora oggi, nel 2009, rimanere esposti all'amianto nel luogo di lavoro, in totale contrasto con le norme costituzionali e con quelle internazionali.

Se Sesto San Giovanni è la Stalingrado d'Italia per la fiera resistenza che questi lavoratori seppero opporre all'invasore nazista che hanno contribuito a ricacciare oltre il Brennero, è assolutamente incredibile che si sia trasformato nella Cernobyl d'Italia.

Molti di quei lavoratori sono stati uccisi da un cecchino, invisibile ed invincibile, l'amianto di cui lo Stato si era dimenticato in una logica di privilegio del profitto sulla salute della persona umana.

### **5.3 Inadempimento degli enti pubblici previdenziali.**

Gli enti previdenziali che sono articolazioni territoriali dello Stato di cui dovrebbero applicare le leggi e realizzare i fini, ivi compresi quelli di solidarietà sociale, per i quali sono stati istituiti, non hanno dato applicazione alla legge che attribuiva i benefici contributivi per esposizione all'amianto che come abbiamo già visto sono dei risarcimento per il danno esistenziale e morale che questi sfortunati lavoratori hanno già patito per il fatto stesso di essere stati esposti.

Dopo le modifiche normative introdotte dall'art. 47 della legge 326 del 2003, e il Decreto Ministeriale 27/10/2004, che stabiliva il termine di decadenza al 15/6/2005, circa 600 mila lavoratori hanno presentato la domanda all'Inail per vedersi rilasciato il certificato di esposizione.

Ora che sono passati quasi 4 anni, queste domande non sono state ancora istruite nonostante i termini perentori (90 giorni) stabiliti dalla legge 241/90 e successive modificazioni o al più di un anno, come stabiliva il Decreto Ministeriale.

Non solo, ma gli enti erogatori, che non hanno capacità di accertamento, senza certificazione dell'Inail non accolgono le domande.

L'unico strumento per vedersi riconosciuto il diritto è quello di agire in giudizio.

L'unico legittimato è l'ente erogatore che in assenza di consulenza tecnica continua a resistere per tutti i gradi di giudizio, anche quando è chiaro e palese che il lavoratore è stato esposto ed è, dunque, portatore di un diritto.

Quando i lavoratori hanno dovuto agire in giudizio, per il diniego dell'Ente, il procedimento si sono prolungati oltre la ragionevole durata, con il risultato di annullare il diritto.

Infatti, alla pronuncia della Sentenza favorevole il lavoratore era già in pensione, in quanto aveva dovuto continuare a lavorare e aveva maturato il diritto senza i benefici contributivi.

Inoltre le Sentenze sono state e vengono continuamente impuginate, nonostante siano state formulate solo in seguito ad accertamenti tecnici e dopo l'acquisizione di altre prove documentali e testimoniali, che ne rendano incontestabile ed incontrovertibile il giudiziale accertamento.

Il caso più emblematico è costituito dalla situazione dei lavoratori della provincia di Latina che, esposti all'amianto, con Sentenze emesse con accertamenti tecnici, molti dei quali condivisi con il tecnico Inps, hanno visto la decisione del Giudice di primo grado impugnata in Corte di Appello.

Alcuni di questi procedimenti sono stati definiti con rinuncia al gravame o con il suo rigetto (per infondatezza) altri sono ancora in corso.

Ci sembrava sufficiente a scongiurare il rischio di appello l'accertamento tecnico, sempre non contestato e molte volte condiviso dal consulente nominato dall'Inps.

Ma non è stato così, in quanto anche queste Sentenze sono state impuginate, nella consapevolezza della infondatezza del gravame.

L'ammissione del tecnico Inps dell'esattezza dei conteggi del CTU è una confessione giudiziale, ovvero è una non contestazione che in quanto tale mai nessun giudice potrà sconfessare, per il principio di non contestazione che è vincolante per il Giudice (Cass. Sez. Unite 11353/2004; e *mutatis mutandis*, in ordine ai conteggi, Cass. Sez. Unite 761/2002).

Agli aventi diritto, riconosciuti dopo anni di cause, è stato comunicato che le Sentenze erano state impuginate e che in caso di accoglimento del gravame le prestazioni sarebbe state revocate, con la conseguenza drammatica di ritrovarsi senza lavoro e senza pensione.

Per altri non c'è stato adeguamento, per altri ancora le Sentenze non sono state impuginate, nonostante l'unicità dei siti lavorativi.

Per altri casi c'è stata acquiescenza, con adeguamento senza riserva di appello, proposto solo dopo che il beneficiario ha chiesto ed ottenuto la prestazione pensionistica.

Molti lavoratori hanno continuato a lavorare anche in esposizione all'amianto per non correre il rischio di rimanere senza lavoro e senza pensione.

Gli enti previdenziali si sono anche giovati della cronica disorganizzazione

del sistema giudiziario che per inadeguatezza delle strutture non è in grado di soddisfare la sete di giustizia dei cittadini, alimentata dalla aridità con la quale gli enti preposti (dis)applicano le leggi.

In questo caso è stato superato ogni più scenografico *coup de theatre*, in quanto su 500 siti, nell'elenco cui applicare la legge, se risultano solo 15, non si sa bene in base a quali criteri di scelta.

Se il discrimine è costituito dallo spartiacque del 31/12/1992, che tale non è, in quanto in quella data non c'è stato alcun significativo cambiamento delle condizioni dei luoghi di lavoro o della legislazione, poiché l'esposizione in tutti i siti, anche quelli non oggetto di atto di indirizzo, è continuata ben oltre, come provano migliaia di Sentenze passate in giudicato.

Se proprio bisognava redigere un elenco, allora l'Inail avrebbe dovuto acquisire le Sentenze passate in giudicato, le relazioni Contarp, effettuare sopralluoghi, rilievi, accertamenti, acquisire dalle ASL i piani di bonifica.

Quindi, a voler applicare le restrizioni normative del Ministro, ben più fondate appaiono le aspettative, le richieste degli aventi diritto, perché esposti ben oltre la data stabilita dal Ministro, nel Decreto impugnato.

Nel caso del campo Geotermico di Larderello, come per il Porto di Trieste e per decine e decine di altri siti per i quali è intervenuto l'accertamento ministeriale, consacrato nell'atto di indirizzo, è stata accertata l'esposizione ben oltre il 31/12/1992 anche con Sentenze passate in giudicato e per alcuni dei lavoratori l'Inail ha disatteso il suo elenco e il Decreto del Minsitro prolungando il riconoscimento del beneficio fino al 2003, ed allora a questo punto non possiamo che concludere e non condividere il rigetto, apodittico e non motivato, delle domande di tutti gli altri lavoratori.

Non può essere tralasciato il rilievo che *in subiecta materia* non c'è legittimazione passiva Inail, poiché l'unico legittimato è l'Ente erogatore, al quale però non è ascrivibile l'atto impugnato (che non applica la legge e rigetta la domanda).

#### **5.4 Eccessiva durata del procedimento di riconoscimento dei benefici contributivi anche per i lavoratori oggetto di atto di indirizzo**

Abbiamo già introdotto il tema della eccessiva durata dei procedimenti da quello amministrativo a quello giudiziario, che si traduce nella negazione e vanificazione del diritto, che si perde nella nebbia del tempo.

Quando finalmente si giunge alla decisione definitiva, la Sentenza semplicemente non serve più, perché l'avente diritto ha già raggiunto l'età

pensionabile o la massina anzianità contributiva o, cosa ancora più grave, è ammalato o deceduto, per l'esposizione all'amianto.

Nella migliore delle ipotesi, semplicemente poteva andare in pensione prima ed ha perso anni ed anni, in attesa di vedersi riconosciuto il suo diritto.

Alla fine, quando viene richiesto l'estratto conto contributivo e/o la certificazione, semplicemente l'ente erogatore attesta che il diritto alla prestazione era stato già maturato anni ed anni prima ed al raggiungimento dei 40 anni, semplicemente la maggiorazione non può essere erogata, neanche sotto il profilo solo economico (anche se sono in corso vari procedimenti finalizzati ad ottenere, sull'arco dei 40 anni, la relativa maggiorazione con la ipervalutazione contributiva del periodo di anzianità: insomma, che la rivalutazione sia solo economica, poiché nella legge che ha stabilito la durata massima, il limite è per il numero degli anni e non per il valore dei contributi).

E' dura la battaglia degli esposti all'amianto per vedersi riconosciuti i loro diritti.

Nel caso dei lavoratori del campo Geotermico di Larderello o degli atti siti oggetto di atto di indirizzo, il loro valore legale in forza dell'art. 18 comma 8 della legge 179/2002, li avrebbe dovuti portare all'automatico rilascio del certificato di esposizione e al godimento della prestazione pensionistica.

Ma non fu così, in quanto nonostante tutto l'Inail si è rifiutata di dare applicazione all'atto di indirizzo, a Larderello come per gli altri siti, in tutta Italia.

Questi lavoratori hanno dovuto, dunque, domandare tutela giudiziaria dei loro diritti, ma i giudizi si sono prolungati oltre il termine di ragionevole durata e non hanno avuto un sollecito svolgimento.

Infatti, se i Giudici di merito hanno ritenuto sufficiente l'atto di indirizzo e il notorio della loro esposizione, la Suprema Corte di Cassazione, negandogli valore probatorio e affermandone la valenza solo indiziaria, ha cassato tutte le Sentenze imponendo una istruttoria che vi prescindesse.

Nelle more questi lavoratori per non correre il rischio di rimanere privi di reddito hanno continuato a lavorare e i giudizi si sono protratti anche fino a 10 anni, tanto che questi lavoratori quando hanno guadagnato la Sentenza definitiva erano già in pensione per il raggiungimento dell'età o dell'anzianità contributiva.

Per il campo Geotermico di Larderello, soltanto dopo l'intervento di chi scrive, la Corte di Appello di Firenze accogliendone i rilievi ha modificato la motivazione, precludendo all'Inps la via del ricorso in Cassazione.

Quando il Legislatore è intervenuto, con la legge 247/2007, questi lavoratori hanno maturato il diritto alla pensione.

Ma l'intervento del Ministro, e poi dell'Inail ed il conseguente rigetto delle

domande, impone una nuova azione giudiziaria.

Ma, come abbiamo visto, il percorso è così impervio che la decisione giungerebbe tardiva in quanto se si tiene conto che si anticiperebbe la pensione di 4–5 anni, ma il giudizio durerebbe di più, sicchè sarebbe inutile e non c'è tutela.

Inoltre, se l'Inail non è legittimato passivo nei procedimenti di accertamento e riconoscimento dei benefici contributivi (Cass. Sezione Lavoro 8859/2001; Cass. Sezione Lavoro 2447/2002; Cass. Sezione Lavoro 997/2003), l'avente diritto non può far valere le doglianze che abbiamo evidenziato e se le facesse valere nei confronti dell'Inps o di altro Ente erogatore questi potrebbe sollevare la stessa eccezione in quanto l'atto di esclusione non è a lui riconducibile, bensì al Ministero del Lavoro e all'Inail.

Il vero rompicapo ha un'unica soluzione quella del ricorso alla Corte di Strasburgo<sup>19</sup>, innanzi alla quale far valere la loro situazione e la loro condizione per ottenere prima di tutto un risarcimento morale e non solo economico.

### **5.5 Ulteriori conseguenze portate dall'inadempimento degli Enti previdenziali e dalla non ragionevole durata dei procedimenti**

Il Decreto del Ministro e l'atto dell'Inail che così semplicemente sembrerebbero deliberare nella loro oggettiva fissità, in realtà incidono sulla vita di migliaia e migliaia di lavoratori e sulle loro famiglie, sulla loro vita di tutti i giorni, moltiplicando l'esposizione, che è cumulativa perché le fibre rimangono nell'organismo e giorno dopo giorno vi si accumulano, moltiplicando il rischio di insorgenza di patologia asbesto correlate.

Questi atti, che sono stati impugnati, incidono sul destino di povera gente,

---

<sup>19</sup> Ed in ogni caso, anche una affermazione di legittimazione passiva dell'INPS non si rivelerebbe da sola sufficiente, per ottenere il prolungamento dei benefici contributivi e la rivalutazione al 50% utile per la maturazione del diritto, in quanto anche nella migliore delle ipotesi il giudice *a quo* dovrebbe sospendere il giudizio e rinviare gli atti alla Corte Costituzionale, e i tempi, già oltre il limite della ragionevole durata, già nel solo giudizio di merito, sarebbero destinati a prolungarsi, per l'effetto del rinvio degli atti alla Corte Costituzionale. E se anche fosse ritenuta applicabile la precedente normativa, quella dell'articolo 13, comma 8, legge 257/1992, come modificata dall'art. 47 Legge 326/2003, evidentemente gli aventi diritto potrebbero beneficiare di un periodo limitato con un coefficiente ridotto alla metà e non più utile per accedere anticipatamente alla pensione, diritto che maturerebbero nelle more del giudizio, per raggiunti limiti di età o anzianità contributiva. Ma come abbiamo visto l'amianto non è stato bandito completamente dai luoghi di lavoro ed anzi sembra essere una sorta di reliquia, un retaggio del passato, inamovibile ed indistruttibile, un cono d'ombra, funesto sulla salute e sulla stessa esistenza dei lavoratori ed anche della popolazione. Se questi lavoratori debbono continuare a lavorare mentre altri, esposti allo stesso modo, e contemplati in atti del Ministro, che invece possono andare in pensione, allora è giusto, doveroso e legittimo che siano risarciti, non solo perché sono stati esposti all'amianto ma soprattutto perché questa discriminazione non è giusta, non è accettabile, non è confacente ad uno Stato di civiltà giuridica, impiantato sulla democrazia, sulla libertà, sull'uguaglianza. Mai nulla e nessuno potranno uccidere quel senso di umana giustizia, innata nel popolo italiano e che è in contrasto con l'eccessiva durata dei procedimenti, ai quali più volte ha fatto riferimento la Corte Europea per i diritti dell'uomo, perché vanifica qualsiasi diritto e con esso annulla l'uomo.

obliterando un diritto già acquisito, senza alcuna ragione e senza alcuna giustificazione che possa dirsi giusta e razionale.

Ne possono essere evocate esigenze di bilancio, se è vero che l’Inail ha incamerato i premi supplementari per l’asbestosi e i tempi di latenza raggiungono anche i 50 anni, determinando un considerevole attivo di bilancio.

Ma quello che desta meraviglia è che nello stesso periodo l’Inail aveva un attivo di bilancio di 12 miliardi di euro. Risulta che queste enormi somme non siano più nella disponibilità di Inail se è vero che, come è apparso sulla stampa ed è stato dichiarato anche dallo stesso presidente dell’inail il giorno 3.07.2008 alle Associazioni delle vittime dell’amianto, l’ingente somma è stata utilizzata “*per risanare*” “*il bilancio dello Stato*”.

Ne è stata data notizia con l’articolo di M. Bellinazzo – M. C. De Cesari “*Un’alleanza per la sicurezza*”, (il Sole 24 ore, 9 maggio 2008, 34) ed è stata confermata nel testo: *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda – IPSOA editore*, a pag. 30: “*è stata perseguita una politica di rigore che ha utilizzato circa 12 miliardi di euro, derivante dall’attivo delle precedenti gestioni dell’Inail, per “risanare” il bilancio dello Stato*”.

Sono somme ingentissime, corrispondenti ad una manovra finanziaria e che se in piccola parte fossero state utilizzate per corrispondere i benefici contributivi ai lavoratori che ne avevano e ne hanno diritto, evidentemente l’attivo sarebbe rimasto molto consistente, coniugando ad esigenze di bilancio l’assolvimento e l’adempimento di doveri inderogabili di solidarietà sociale, nei confronti di sfortunati lavoratori ammalati o comunque in procinto di ammalarsi.

Tutto ciò è intollerabile ed insopportabile, e, dunque, non è più procrastinabile un ricorso all’Istanza superiore e a quella internazionale perché i diritti dei singoli siano garantiti anche nei confronti dello Stato.

Tutti, operai ed imprenditori, impiegati e professionisti, avvocati e giudici, ma anche uomini politici, siamo coinvolti e non solo umanamente, in questa immane tragedia che ora e per il futuro potrebbe cogliere e coinvolgere non più soltanto i lavoratori esposti, ma anche semplici cittadini, donne e uomini, ed anche bambini che con i siti lavorativi dell’amianto poco avrebbero a che fare ma che invece ne possono essere colpiti.

L’epilogo della vicenda è chiarissimo, l’emergenza non è solo economica e sanitaria, ma è anche sociale ed ambientale, non solo attuale ma anche futura, e grava come un macigno non solo sulle coscienze di chi ha deliberatamente rischiato sulla salute, ma anche su chi ignaro ed innocente ne è vittima inconsapevole.

Il profitto, l’utile, realizzato con il dominio dell’uomo sull’uomo e nel caso

che ci occupa sulla salute dell'uomo, alla resa dei conti non è più tale.

Anche chi pensava di poter perseguire la moltiplicazione degli utili ne è smentito e clamorosamente.

Clamoroso e fragoroso, l'esito dell'intera vicenda.

Gli industriali dell'amianto o semplicemente coloro che lo hanno utilizzato per edificare le loro fabbriche e realizzare le loro catene di montaggio, con prodotti e manufatti, ne hanno una ricaduta che di economico non ha nulla.

Questi imprenditori, improvvidi e mal consigliati, hanno degli opifici di nessun valore economico, debbono ora bonificarli, con enorme dispendio di somme di denaro.

Ma nel frattempo hanno dovuto versare all'Inail i premi supplementari e per gli operai malati ne dovranno rispondere nei tribunali e per diversi profili e risarcire il danno.

Nessun risarcimento potrà mai restituire alla vita migliaia di persone morte, la cui tragica fine poteva essere evitata facilmente e semplicemente, con la minima accortezza di non usare un materiale pericoloso e dannoso.

Dunque, la moltiplicazione degli utili è solo apparente, l'amianto non è un minerale formidabile che evoca poteri divini, ma un killer silenzioso ed implacabile, tale è.

E' nostro preciso dovere per quanto abbiamo precisato metterlo definitivamente al bando, avviare le bonifiche, la sorveglianza sanitaria e quel sistema sociale veramente solidale che sappia porre al centro l'uomo, i suoi diritti, le sue aspirazioni, semplicemente la possibilità di poter vivere umanamente e sanamente.

E rende necessaria la mobilitazione non solo dei lavoratori esposti o non esposti, ma di tutti, cittadini, siano essi uomini politici, intellettuali, giornalisti e professionisti, perché si ponga fine a questa discriminazione di cui sono vittime i lavoratori esposti all'amianto.

E' una condizione che potrebbe colpire ciascuno di noi, in quanto è risaputo che non si riuscirà a bonificare il territorio dall'enorme presenza di amianto le cui fibre sono destinate ad essere inalate anche dai nostri figli di cui abbiamo ipotecato la salute!!!

— § —

## **Parte Seconda**

### **MOTIVI DEL RICORSO**



## CAPITOLO VI

### PRIMO MOTIVO

*Violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 CEDU, in riferimento alla privazione (a seguito dello jus superveniens) di diritto a prestazioni previdenziali e violazione del principio di legalità e certezza del diritto.*

**SOMMARIO:** 6.1. Le norme di cui all'art. 1 protocollo 1 della Convenzione - 6.2 Ambito di operatività delle norme - 6.3 Le prestazioni sociali quali beni tutelati dall'art. 1 prot. 1 - 6.4 Il principio di legalità - 6.5 Principio di esistenza di una causa legittima di pubblica utilità - 6.6 Principio del giusto equilibrio - 6.7 Ambito di operatività ed applicabilità della ulteriore tutela di cui all'art. 14 CEDU

L'art. 1, Protocollo addizionale 1, statuisce:

*“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del Diritto Internazionale.*

*Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.*

#### **6.1. Le norme di cui all'art. 1 protocollo 1 della Convenzione**

La Corte precisa che l'art. 1 del prot. 1, contempla 3 norme distinte: *“la prima, contenuta nella prima frase del primo paragrafo, ha tenore letterale, sancisce il principio del rispetto della proprietà; la seconda, enunciata nella seconda frase del medesimo paragrafo, prevede la privazione di proprietà e la sottopone a talune condizioni; la terza, espressa nel secondo paragrafo, riconosce agli Stati il potere, fra l'altro, di disciplinare l'uso dei beni conformemente*

*all'interesse generale (...). Non si tratta, tuttavia, di norme prive di rapporti fra loro. La seconda e la terza si riferiscono ad esempi particolari di limitazioni del diritto di proprietà; di conseguenza devono essere interpretate alla luce del principio sancito nella prima”* (Sentenza 29/3/2006, nel caso *Scordino*, n° 1/Italia; che richiama Sentenza 21/2/1986, nel caso *James et altri/Regno Unito*, serie A n° 98, che riprende la precedente Sentenza del 23/9/1982, nel caso *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, serie A n. 52, par. 61; v. anche la Sentenza 9 dicembre 1994 nel caso *I Santi Monasteri c. Grecia*, serie A n. 301–A, par. 56; la Sentenza nel caso *Iatridis c. Grecia GC*, par. 55 e la Sentenza nel caso *Beyeler c. Italia*, GC, pag. 106).

## **6.2. Ambito di operatività delle norme**

L'articolo 1 protocollo 1, protegge i “*beni*”, con il cui termine, nel prescindere dalle qualificazioni formali del diritto interno, designa sia la proprietà dei beni materiali sia la titolarità di quelli immateriali.

Qualsiasi bene o aspettativa di diritto, costituisce patrimonio attivo e può essere considerato “*diritto patrimoniale*” e, dunque, rientrare nei “*beni*” oggetto della disposizione normativa.

La legittimazione attiva presuppone semplicemente e solamente la prospettazione della titolarità di un interesse sostanziale tutelato dalla norma, che, come abbiamo visto, designa un'ampia gamma di diritti e le relative aspettative (v. Sentenza *Iatridis c/ Grecia e Bayeler c/ Italia; Broniowski c/ Polonia*).

## **6.3. Le prestazioni sociali quali beni tutelati dall'art. 1 prot. 1.**

La fattispecie di cui all'art. 1 prot. 1 CEDU comprende e tutela anche le prestazioni previdenziali ed assistenziali.

Così, la Corte, con la Sentenza 30/9/2003, nel caso *Koua Poirrez c/ Francia*, al paragrafo 37, precisa di aver già dichiarato che il diritto ad un sussidio in via di urgenza rientra nel novero dei diritti declinati dall'art. 1 Protocollo 1, che applica nel caso di prestazioni sociali anche non contributive.

La Corte afferma l'irrelevanza dell'obbligo di versare “*imposte o altri contributi*”, ai fini della tutela del diritto previdenziale, richiamando la sua precedente giurisprudenza (caso *Gaygusuz*).

La Corte nel salvaguardare le prestazioni contributive non ha escluso *a contrario* la tutela delle prestazioni sociali non contributive, che considera a pieno titolo un diritto patrimoniale, ai sensi dell'art. 1 prot. 1 CEDU.

Le prestazioni previdenziali (e quelle sociali) sono, dunque, oggetto di tutela delle norme di cui all'art. 1 prot. 1, la cui norma è applicabile e vincola gli Stati

membri.

Nel caso che ci occupa, i lavoratori esposti hanno maturato il beneficio contributivo ed il diritto alla pensione, che era entrato nel loro patrimonio con la approvazione dell'art. 1 comma 20, 21 e 22 legge 247/2007 e della sua successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

#### 6.4. Il principio di legalità

L'art. 1 prot. 1 della Convenzione, esige, anzitutto e soprattutto, che qualsiasi ingerenza della pubblica autorità nel godimento del diritto a rispetto dei beni sia legittima e cioè con legge dello Stato.

La seconda frase, nel primo paragrafo, autorizza una privazione di proprietà, e *mutatis mutandis* dei beni e delle prestazioni previdenziali (Sentenza della Corte in data 30/9/2003 nel caso *Koua Poirrez c/ Francia*), solo “nelle condizioni previste dalla legge” e il secondo paragrafo riconosce agli Stati il diritto di disciplinare l'uso dei beni adottando “leggi”.

La preminenza del diritto, le cui norme debbono essere accessibili, precise e prevedibili nella loro applicazione (Sentenza *Bayeler c/ Italia*), è uno dei principi cardine della società democratica ed è sottesa a tutti gli articoli della Convenzione (cfr. Corte Europea Sentenza *Re di Grecia c/ Grecia* e *Iatridis c/ Grecia*; Sentenza del 22/6/2004 nel caso *Broniowski c/ Polonia*).

Nella giurisprudenza, la Corte per il caso *Beyeler c. Italia* (Sentenza principale del 5 gennaio 2000 – requête no 33202196) ne ha ribadito la sua centrale importanza (v. 4.108) (vedi 109) ed ha motivato che «*le principe de légalité signifie également l'existence des normes de droit interne suffisamment accessibles, égales et prévisibles (arrêt Hentrich c. France du 22 septembre 1994, série A no 296-A, pp. 19-20, §42, et arrêt Lithgow et autres précité, p. 47, §110)*» e che bisogna verificare se : «*l'ingérence en cause était imprévisible ou arbitraire et par conséquent égale e bile avec le principe de légalité.*».

Nel successivo paragrafo 110, la Corte così conclude «*Néanmoins, la Cour est appelée à vérifier si la manière dont le droit interne est interprété et égale, même en cas de respect des exigences égales, produit des effets conformes aux principes de la Convention. Dans cette optique, l'élément d'incertitude présent dans la loi et l'ample marge de manœuvre que cette dernière confère aux autorités entrent en ligne de compte dans l'examen de la conformité de la mesure litigieuse aux exigences du juste équilibre.*».

Conseguentemente, lo Stato può incidere un diritto soggettivo, di natura patrimoniale, contemplato, previsto e tutelato dall'art. 1 prot. 1, nel cui ambito di operatività rientrano le prestazioni previdenziali, degli aventi diritto, solo con una

legge (Sentenza della Corte in data 30/9/2003 nel caso *Koua Poirrez c/ Francia*) poiché qualsiasi ingerenza presuppone la tassatività della fonte, altrimenti è “*imprévisible ou arbitraire et par conséquent incompatible avec le principe de légalité*”.

#### **6.5. Principio di esistenza di una causa legittima di pubblica utilità.**

La legge è condizione necessaria ma non sufficiente (per rendere legittima l'interferenza dello Stato e delle altre pubbliche autorità, sui beni tutelati dalla norma).

Ulteriori presupposti sono gli scopi legittimi e la pubblica utilità, nell'interesse generale.

Sussistono anche obblighi positivi dello Stato e per questi motivi ogni inerzia deve essere giustificata, nell'ambito di quel principio di “*giusto equilibrio*”, nell'interesse generale della collettività, cui tendono le norme, che sono in rapporto le une con le altre (la seconda e la terza disciplinano specificatamente la limitazione del diritto al rispetto dei beni).

Alla prima norma, che esordisce con la tutela dei beni e della proprietà, seguono i due corollari costituiti dalla “*causa di pubblica utilità*” e “*dell' interesse generale*”.

Non viene rinnegato un margine di discrezionalità per l'autorità nazionale che è nelle migliori condizioni di poter valutare in che cosa possa consistere la “*pubblica utilità*” (cfr. Sent. 22.06.2004 nel caso *Broniowski c/ Polonia*).

Inoltre, il legislatore nazionale ha un potere discrezionale a condizione che non si traduca in un modo di agire irragionevole e privo di giustificazione (cfr. *James ed altri e ex Re di Grecia / Grecia ed altri*).

Nel caso di specie non sono soddisfatti i presupposti della norma come interpretati dalla Corte.

I benefici contributivi erano stati conferiti solo qualche mese prima e il successivo intervento avrebbe dovuto stabilirne soltanto le modalità di applicazione, senza potere incidere il nucleo della fattispecie legale, imponendone condizioni e presupposti, che ne potessero restringere l'ambito di applicazione e limitare la platea dei beneficiari.

Senza poter prescindere dal presupposto che anche gli ulteriori limiti e condizioni risultavano soddisfatti per effetto della concreta esposizione, spesso accertata con Sentenze passate in giudicato, che ne certificavano la durata ben oltre il 31/12/1992, termine inserito con il Decreto e presupposto dall'Inail per redigere l'elenco dei 15 tra i 500 siti oggetto di atto di indirizzo, cui limitare (illegittimamente) l'applicazione della norma.

Questi beni erano già entrati nel patrimonio degli aventi diritto e l'ingerenza dello Stato del tutto illegittima, tenendo conto della loro rilevanza alla stregua delle altre norme della Convenzione e della Costituzione Italiana.

Per ritornare al nostro ragionamento, dobbiamo precisare che anche ogni inerzia deve essere giustificata, nei casi che implicano un obbligo positivo dello Stato. L'art. 1 prot. 1 presuppone, dunque, un principio di "*giusto equilibrio*", nell'interesse generale della collettività. Circa il rapporto tra le varie norme, abbiamo già precisato che la seconda e la terza sono inerenti ad esempi particolari di limitazione del diritto al rispetto dei beni.

La prima norma che riconosce la tutela dei beni, è agganciata a due corollari, di cui il primo costituito da una "*causa di pubblica utilità*" e il secondo, nell'altro paragrafo, quello "*dell'interesse generale*".

Conseguentemente, un'ingerenza nell'esercizio del diritto a rispetto dei beni, ai sensi della prima frase dell'art. 1, deve parimenti perseguire un fine di pubblica utilità (cfr. Sentenza caso Beyeler).

Le autorità nazionali sono quelle che possono stabilire meglio del Giudice Internazionale ciò che costituisce "*pubblica utilità*", anche se con un margine di discrezionalità per lo Stato membro (cfr. Sentenza 22/6/2004 nel caso Broniowski c/Polonia).

La norma in esame ha trovato il terreno di elezione nei casi di espropriazione come strumento di tutela delle ragioni dei proprietari e per ciò stesso la Corte ha insistito sul potere discrezionale dell'autorità interna, salvo per i casi in cui il suo esercizio si è tradotto in un modo di agire irragionevole e privo di giustificazioni (cfr. *James ed altri e ex Re di Grecia / Grecia ed altri*).

Il caso che ci occupa attiene a benefici contributivi attribuiti solo qualche mese prima agli aventi diritto, col fine conforme a Costituzione e ad interesse pubblico.

E' evidentemente, dunque, che non ci può essere alcuna discrezionalità, che si trasformerebbe in discriminazione.

## **6.6 Principio del giusto equilibrio**

Sia l'ingerenza sul diritto che ne determini un pregiudizio, che l'astensione dall'azione di tutela, presuppongono il giusto equilibrio tra contrapposte esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo (cfr. *Sporrong e Lönnroth*).

La struttura dell'intero dettato normativo di cui all'art. 1 prot. 1 si articola su questo fine e stabilisce che ogni singola misura dello Stato, ivi incluse quelle che incidono sui beni del singolo, siano legate da un ragionevole rapporto di

proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Se la Corte è chiamata a valutare l'ingerenza dello Stato, deve accertare se, a causa dell'azione o dell'omissione dello Stato, l'interessato abbia dovuto sopportare un onere sproporzionato ed eccessivo (Sentenza caso *Sporrong e Lönnroth e ex Re di Grecia e altri*) e la potrà e dovrà valutare tenendo conto dei diversi interessi concorrenti e potrà tutelare diritti che sono "concreti ed effettivi" e superino le apparenze per essere ancorati nella realtà.

Anche il modo di legiferare e l'esercizio del potere amministrativo, sono oggetto di valutazione da parte della Corte, che richiede invece stretta osservanza del principio di legalità e di certezza del diritto.

### **6.7 Ambito di operatività ed applicabilità della ulteriore tutela di cui all'art. 14 CEDU**

Azionare la tutela tutela, ex art. 14 CEDU, presuppone che sia in essere un diverso trattamento per fattispecie oggettivamente eguali, senza alcuna giustificazione, e determinato unicamente dalle condizioni personali declinate esemplificativamente dalla norma "o ogni altra", anche innominata, che incida su diritti contemplati e garantiti dalla Convenzione e relativi allegati, in modo che ne "limiti il godimento".

Soltanto se la discriminazione attiene ad uno dei diritti contemplati dalla norma internazionale, può essere motivo di ricorso anche autonomo.

Il caso che ci occupa è significativo ed emblematico e la discriminazione attiene a beni tutelati espressamente dall'art. 1 prot. 1 CEDU precludendo la possibilità di regolamentare in modo diverso fattispecie eguali di risarcimenti contributivi per (identica) esposizione qualificata ed ultradecennale a polvere e fibre di amianto nell'ambiente lavorativo (come tali oggetto di tutela della norma richiamata).

### **6.8 Modus operandi della Repubblica Italiana.**

La Repubblica Italiana è intervenuta più volte, innovando e modificando, la disciplina giuridica del riconoscimento dei benefici contributivi per l'esposizione all'amianto<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Con l'art. 47 del Decreto Legge n° 269 del 30/9/2003 (originario) convertito, con modifiche, nella legge 326 del 24/11/2003, e con successivo art. 3 comma 132 della legge 350/2003, il beneficio contributivo per esposizione qualificata all'amianto è stato ridotto al coefficiente 1.25 ai soli fini della maggiorazione economica (rispetto all'originaria formulazione di cui all'art. 13 comma 8 legge 257/92, in forza del quale il coefficiente era pari al 1.50, per l'intero periodo di esposizione, che permetteva un aumento della anzianità contributiva e un accesso anticipato alla pensione)

Gli enti previdenziali, che sono articolazione dello Stato e ne avrebbero dovuto applicare le leggi, sono rimasti inadempienti.

Anche nei confronti dei lavoratori per i quali era intervenuto l'atto di indirizzo con il quale il Ministro aveva dichiarato di aver accertato la loro esposizione, l'Inail aveva rifiutato il rilascio della certificazione di esposizione e ciò pur dopo l'ulteriore rafforzamento del valore legale dell'atto ministeriale per effetto della norma i cui all'art. 18 comma 8 della Legge 179/2002.

Il *modus operandi* della Repubblica Italiana ha concretizzato già prima dei fatti narrati un palese inadempimento dei principi di legalità e certezza del diritto e del rispetto dei beni, violando per ciò stesso l'art. 1 prot. 1 CEDU.

Con la norma di cui all'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 24/12/2007, n. 247 (*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività – G.U. n. 301 del 29 dicembre 2007*), il legislatore aveva inteso porre rimedio a questa situazione.

Infatti, la non applicazione degli atti di indirizzo, pur dopo il valore rafforzato dalla norma specifica, aveva determinato la pendenza di migliaia di procedimenti, innanzi ai Giudici del lavoro, alcuni dei quali già definiti con Sentenze passate in giudicato, che avevano confermato l'esposizione dei lavoratori ben oltre il 31/12/1992.

In altri casi i giudizi, molti dei quali oltre il termine di ragionevole durata, erano e sono ancora in corso. I lavoratori dovevano continuare a lavorare, rimanendo ancora esposti al pericoloso killer, in violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Per perseguire questo fine venivano approvate le norme della legge 247/2007, in forza delle quali l'esposizione veniva presunta *jure et de jure* e prolungata fino all'inizio della bonifica, con il coefficiente maggiore per permettere l'anticipata maturazione della prestazione.

La norma è chiara nel testo e nelle finalità, in quanto l'ambito operativo era limitato ai lavoratori delle "aziende interessate dagli atti di indirizzo già emanati in materia dal Ministero del Lavoro Previdenza Sociale"<sup>21</sup>.

Le Associazioni delle vittime e degli esposti all'amianto non hanno condiviso il ristretto ambito di operatività della norma, poiché ritenevano che ci dovesse essere una disciplina uniforme per tutti i lavoratori (con l'abolizione dell'art. 47 legge 326/2003, secondo il progetto di legge Turigliatto/Casson)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Con l'unica limitazione per i pensionati o per coloro che ne avessero maturato il diritto al momento della pubblicazione della legge.

<sup>22</sup> Senatori rispettivamente di Rifondazione Comunista e del Partito Democratico, all'epoca componenti della maggioranza governativa.

Infatti, con queste nuove norme il coefficiente di rivalutazione è stato riportato alle origini (50% del periodo, utile per la maturazione del diritto, e con una presunzione di esposizione), rispetto alle modifiche del 2003 che avevano sterilizzato il beneficio, limitandolo ad una rivalutazione solo economica ridotta della metà ed introducendo un termine di decadenza, illegittimo e non costituzionale, e per qualche verso vessatorio.

Al di là di quelle che erano le giuste rivendicazioni, le Associazioni non hanno ostacolato la possibilità dei lavoratori dei siti oggetto di atto di indirizzo (circa 500 in tutta Italia) di vedersi riconosciuti i loro diritti ed accedere al pensionamento, per effetto della nuova legge che regolava esclusivamente la loro situazione.

Tuttavia, come abbiamo già evidenziato, nella premessa a cui facciamo richiamo, l'intervento regolamentare del Ministro e l'atto amministrativo dell'Inail, eccedono, il primo, la delega, il secondo, i poteri e sono comunque illegittimi, alla stregua di quanto abbiamo osservato nei paragrafi del capo a).

Non è ammissibile né tollerabile che diritti soggettivi conferiti con legge che è atto sovrano del Parlamento eletto dal popolo, possano essere oblitterati dall'autorità amministrativa per di più nell'esercizio di un potere che era solo regolamentare e che invece ha inciso sul nucleo essenziale del diritto, che è espressione delle norme di cui agli articoli dal 32 al 41, 2° comma, della Costituzione e che sono la proiezione di quei fondamentali diritti che rinveniamo negli articoli da 1 a 4 dello stessa Carta.

La meraviglia più incredibile è il rigetto delle domande senza esame nel merito, ma con il solo richiamo all'elenco Inail.

Ancora più singolare che per almeno due casi il diritto sia stato riconosciuto applicando la legge e non gli atti impugnati.

Non minore sorpresa e meraviglia desta la circostanza che in più pronunce giudiziarie, passate in giudicato, anche nei confronti di Inail, gli stessi lavoratori abbiano ottenuto il riconoscimento per periodi successivi al 31.12.1992, pur con il coefficiente inferiore e la limitazione al valore economico della prestazione e dalle quali non si può presupporre nella valutazione di congruità, anche nel merito, della valutazione del Sign. Ministro e del Sign. Direttore generale dell'Inail.

Se il presupposto fosse l'esposizione fino al 31/12/1992, allora la fattispecie si sarebbe comunque perfezionata, in quanto, come per i lavoratori di Larderello, l'esposizione si è protratta ben oltre ed in questo caso come negli altri, non è il Ministro che lo dice, ma è il Giudice che lo afferma.

Non si può prescindere dalle pronunce passate in giudicato, che hanno riconosciuto il diritto ben oltre il 1992 e non si possono rigettare per questi

lavoratori le domande sul presupposto che l'esposizione non si sarebbe protratta fino a quella data.

Ci sono anche norme penali che presidiano il valore legale di accertamento di fatto e di giustizia del caso singolo delle Sentenze passate in giudicato, sulle quali non si può sorvolare.

### **6.9 Inesistenza di cause legittime della ingerenza dello Stato.**

L'ingerenza dello Stato non è legittima, in quanto subordinata al presupposto di *“leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale, o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”* (art. 1 comma 2 prot.1).

Nel caso di specie, non sussistono i presupposti formali e sostanziali che possano giustificare e legittimare una così pesante e quanto ingiustificata ingerenza dello Stato sui diritti già acquisiti dai lavoratori esposti all'amianto nei siti oggetto di atto di indirizzo.

Non c'è una legge, successiva, che modifichi quella che ha attribuito il diritto e che possa integrare i requisiti formali di legittimità dell'ingerenza, secondo i parametri di legalità e di certezza del diritto, cui ripugnerebbe la lesione di un diritto soggettivo a copertura costituzionale con un atto amministrativo o di fonte non legislativa che vada ad incidere su diritti tutelati dalla Convenzione e sui quali ogni ingerenza deve intervenire necessariamente con legge.

L'intervento con Decreto e con atto amministrativo in quanto tale travolge sia la legittimità dell'operato del Ministro sia quella dell'Inail e nel merito rileva l'assenza di qualsiasi esigenza di protezione e di pubblica utilità o di disciplina dei beni e di qualsiasi altra finalità contemplata dalle norme.

Infatti, nel merito, lo stesso potere legislativo può incidere su diritti soggettivi di natura patrimoniale, in quanto tale tutelati dalla Convenzione all'art. 1 prot. 1, nella misura in cui sussistano effettive esigenze di protezione e di pubblica utilità che in questo caso non sussistono, e che creano una disparità di trattamento non giustificata e non giustificabile anche alla stregua dei diritti tutelati e garantiti dagli artt. 2 e 8 della Convenzione.

L'intervento dello Stato, attraverso il Ministro del Lavoro e l'Inail è, dunque, illegittimo e posto in essere in violazione dell'articolo 1 prot. 1 della Convenzione e come tale merita di essere sanzionato con l'accoglimento del ricorso.

## 6.10 Ulteriori norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti sociali.

Per l'accoglimento delle nostre conclusioni militano ulteriori principi di diritto internazionale, dall'art. 7 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, all'articolo 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, fino alla Carta Sociale Europea, integrata e riveduta, richiamata dall'art. 136 del Trattato CE ed assistita da primauté e peraltro legge dello Stato italiano (la numero 30 del 1997).

## 6.11 Conclusioni

Queste norme declinano disposizioni analoghe a quella prevista dall'art. 1 comma 2 del prot. 1 della CEDU, di cui integrano il precetto normativo, ne costituiscono canone ermeneutico, circoscrivendo i limiti di operatività della ingerenza dello Stato.

L'intervento normativo e la prassi amministrativa, che qui si censura, nella sostanza si traduce, anche in una discriminazione, e confligge pertanto con l'art. 14 CEDU e con la Convenzione ILO n°111, che vieta espressamente ogni diverso trattamento, non giustificato né giustificabile, nel lavoro e nell'impiego.

Lo stesso art. 1 precisa che la discriminazione “*comprende ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione*” e include inoltre, “*ogni altra distinzione, esclusione o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione, che potrà essere precisata dallo Stato membro interessato*” (e che rilevano sotto il profilo di lesione e violazione dei diritti di cui all'articolo 14 CEDU, oggetto di specifico motivo).

L'evidente insanabile contrasto della norma censurata, anche con altre CEDU e di diritto internazionale, e la stessa contrarietà con l'ordinamento comunitario, costituisce evidente lesione del principio di legalità, di certezza del diritto, che presuppongono la tutela dei diritti quesiti (nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il caso BEYELER C. Italia e Sentenza principale del 5 gennaio 2000 –requête no 33202196).

Gli atti che abbiamo impugnato, dunque, rappresentano una ingerenza del diritto al rispetto dei propri beni “*imprévisible ou arbitraire et par conséquent incompatible avec le principe de légalité*”.

## Capitolo VII

### SECONDO MOTIVO

*Violazione dell'art. 2 CEDU*

*SOMMARIO: 7.1 Ambito di operatività della norma e sua interpretazione – Modus operandi della Repubblica Italiana – 7.3 Conclusioni.*

L'art. 2 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, recita testualmente:

*“Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una Sentenza capitale pronunciata da un Tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena.*

*La morte non si considera inflitta in violazione di questo articolo quando risulta da un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: per assicurare la difesa di ogni persona dalla violenza illegale; per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o una insurrezione”.*

#### **7.1 Ambito di operatività della norma e sua interpretazione**

La Corte ricorda innanzitutto che l'art. 2 consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il consiglio d'Europa (cfr. sent. 22.09.1995, nel caso *McCann e altri*, serie A n. 234, p. 45, par. 147; Sentenza 24 ottobre 2002 nel caso *Mastromatteo c. Italia*): garantisce e protegge il diritto alla vita, e si pone tra gli articoli principali della Convenzione e costituisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche che formano il consiglio d'Europa (sent. 6.07.2005 nel caso *Natchowa e altri c. Bulgaria*), senza il quale il godimento di ogni altro diritto garantito dalla Convenzione sarebbe una mera illusione (sent. 29.04.2002 nel caso *Pretty c. Regno Unito*).

La Corte ha ritenuto che la prima frase dell'art. 2, paragrafo 1, impone allo Stato non solo di astenersi di dare la morte intenzionalmente e illecitamente, ma, anche, di adottare misure necessarie per la protezione della vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione (cfr. sent. 9.06.1998 nel caso *L.C.B. c. Regno Unito*, par. 36; sent. del 29.04.2002 nel caso *Pretty c. Regno Unito*; sent. 17.01.2002 nel caso *Calvelli e Giglio c. Italia*).

Per adempiere questo obbligo non è sufficiente l'introduzione di una legislazione penale concreta, che dissuada dal commettere reati contro le persone e che attui un meccanismo di applicazione concepito per prevenirne, reprimerne e sanzionarne le violazioni.

Infatti, la norma impone anche obblighi positivi per lo stato membro che deve adottare tutte le misure di ordine pratico per tutelare l'individuo, la cui vita è minacciata da comportamenti criminosi di terzi (sent. 28.10.1998 nel caso *Osman c. Regno Unito*, par. 115 e la sent. nel caso *Kilic c. Turchia* ricorso n. 22492/93 par. 62 e 76; sent. del 29.04.2002 nel caso *Pretty c. Regno Unito*).

La Corte nell'interpretare l'art. 2 è guidata dall'idea che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, in quanto strumento di protezione degli esseri umani, richiede l'applicazione delle sue disposizioni in modo da rendere le sue esigenze concrete ed effettive.

Lo Stato deve instaurare un sistema giudiziario efficace ed indipendente che consenta di obbligare i responsabili a rispondere delle loro azioni (sent. 17.01.2002 nel caso *Calvelli e Giglio c. Italia*).

Tuttavia gli obblighi positivi vanno oltre la repressione dei crimini che ledono la vita e la limitazione dei poteri degli organi giudiziari e di polizia, affinché siano rispettosi dei principi di garanzia e legalità nello svolgimento delle indagini e nella repressione dei reati, fino a dover proteggere la vita dell'individuo contro i terzi o contro il rischio di una malattia in grado di cagionare la morte (sent. 20.12.2004, nel caso *Makaratzis c. Grecia* che al capitolo 50 richiama la Sentenza 28.10.1998, nel caso *Osman c. Regno Unito*, par. 115–122; la Sentenza 2.09.1998 nel caso *Yasa c. Turchia*, par. 92–108; la Sentenza 9.06.1998 nel caso *L.C.B. c. Regno unito*, par. 36–41).

Nella evoluzione della giurisprudenza della Corte, gli obblighi positivi si traducono nella necessità, giuridicamente imposta dal rispetto della norma di cui all'art. 2, di adottare tutte le misure necessarie alla protezione della vita, e si impone agli Stati membri il dovere, fondamentale, ulteriore, di apprestare un quadro legislativo ed amministrativo tendente ad una prevenzione efficace e dissuasiva del pregiudizio alla vita (*mutatis mutandis*, caso *Osman*; caso *Paul e Andrei Edwards e Ylhan c. Turchia* e *kilc c. Turchia*).

Quest'obbligo diventa ancora più cogente in tema di regolamentazione delle attività pericolose, che deve essere molto specifica in ordine all'attività in gioco ed al rischio che potrebbe derivare per la vita umana.

Lo Stato deve stabilire norme che regolino l'autorizzazione, la realizzazione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo delle attività nonché imporre a ciascuna persona interessata l'adozione di misure di ordine pratico in grado di assicurare la protezione effettiva dei cittadini, la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti l'ambito in oggetto.

La giurisprudenza della Corte consacra l'importanza dell'adempimento dell'obbligo dello Stato ad una corretta informazione che si traduce per il pubblico in un vero e proprio diritto soggettivo.

Infatti, con la camera, la grande camera concorda che tale diritto, che è stato consacrato sul piano dell'art. 8 (come nella Sentenza nel caso *Guerra* ed altri), in linea di principio può essere rivendicato anche ai fini della protezione del diritto alla vita, secondo una corretta evoluzione nella interpretazione delle norme.

Le normative devono peraltro prevedere procedure adeguate, senza poter prescindere dagli aspetti tecnici dell'attività in oggetto, anche alla luce di eventuali sue debolezze nonché di errori commessi, al riguardo, dai responsabili a diversi livelli.

Lo Stato, in caso di malattia o morte di un cittadino, in circostanze suscettibili di impegnare la sua responsabilità, deve assicurare, con tutti i mezzi di cui dispone, una reazione adeguata – non solo giudiziaria – affinché il quadro legislativo e amministrativo istituito ai fini della protezione della vita sia effettivamente applicato e, se necessario, le violazioni dei diritti in causa siano repressi e sanzionate (cfr. la Sentenza nel caso *Vo c. Francia*; la Sentenza nel caso *Calvelli e Giglio c. Italia* e nel caso *Mastromatteo c. Italia* e Sentenza 30.11.2004 nel caso *Oneryldiz c. Turchia*).

La Corte ribadisce, nella Sentenza del 30.12.2004, nel caso *Makartzis c. Grecia*, l'obbligo dello stato membro di proteggere l'individuo contro i terzi o contro il rischio di eventi in grado di cagionarne la morte o la malattia.

Sul punto, come già precisato, la giurisprudenza è univoca.

## **7.2 Modus operandi della Repubblica Italiana**

Con la legge 247 del 2007, i ricorrenti hanno maturato il diritto alla prestazione previdenziale che presuppone la risoluzione del rapporto di lavoro e l'allontanamento dai siti, nei quali ancora oggi c'è amianto, la cui presenza non è vietata, anzi, permessa per legge dalle norme di cui agli articoli 246 e seguenti del

D.lgs. 9 aprile 2008.

E' lecita l'esposizione lavorativa fino a 100 ff/l, nella media delle 8 ore (art. 254, I° comma, D.Lgs. n°281/08) e sussiste obbligo per il datore di lavoro di interrompere l'attività e di riprenderla solo dopo le opportune verifiche solo nel caso in cui questo limite sia stato superato (art. 254, II° comma, D.Lgs. n°281/08).

Questo dato normativo sorvola sulle risultanze scientifiche e del dettato della giurisprudenza di legittimità (*cfr.*, tra le altre, *Cassazione Penale sent. 42128 del 12.11.2008*), per i quali (correttamente) non rileva il limite di soglia, in quanto soltanto con la soglia "zero" non c'è alcun danno e non si corre alcun rischio.

Questi lavoratori esposti, per effetto dell'ingerenza, qui censurata, debbono continuare a lavorare in esposizione all'amianto, le cui dosi si cumulano, con quei ruoli e quegli effetti così deleteri per la salute umana, in palese contrasto con i principi e le norme, anche di diritto internazionale, i quali hanno in quadrato questa fattispecie ed altre analoghe secondo i principi di tutela del diritto alla vita.

L'Appellate *Body* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, confermando le conclusioni cui era giunto precedentemente il Panel, ritenne legittimo un Decreto francese con cui si proibivano l'uso e l'importazione di amianto e di prodotti che lo contenevano<sup>23</sup>. Questa violazione del principio cardine della libertà di commercio veniva considerata lecita in quanto rappresentava una misura necessaria a proteggere la vita e la salute umana (eccezione prevista dall'art. XX lett. B del Gatt) e non contraddiceva, dunque, gli obblighi assunti dalla Francia in virtù dell'adesione dall'OMC.

### 7.3 Conclusioni

L'esposizione all'amianto, come già abbiamo anticipato, ha "*un ruolo acceleratore ... connessa all'abbreviazione della latenza e all'anticipazione dell'evento letale*" ed è "*la principale causa delle patologie respiratorie per via delle microscopiche dimensioni della fibra facilmente penetrabile negli alveoli polmonari*" e che "*la quantità e la durata dell'esposizione sono irrilevanti*" (Cass. 42128/2008); per la legislazione ad oggi ancora vigente, è legittimo e non vietato lavorare in esposizione all'amianto (art. 254 del D.Lgs. n°81/08); che gli atti impugnati impediscono ai lavoratori già da lunghi anni esposti di poter accedere alla pensione, condannandoli a continuare a lavorare in esposizione, e cumulando le dosi: richiamando i principi di cui all'art. 2 della Convenzione, non possiamo

---

<sup>23</sup> European Communities-Measures Affecting the Prohibitions of Asbestos and Asbestos Products, WTO Doc. WT/DS135/AB/R, 12 marzo 2001.

che concludere che la Repubblica Italiana ha violato questa norma.

Alla luce delle evidenziate premesse, dei precedenti specifici, del rischio morbigeno indotto dalla prosecuzione del lavoro per effetto degli atti impugnati, possiamo concludere che gli atti impugnati concretizzano anche la violazione dell'articolo 2 CEDU, in forza del quale "*il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge*" e del divieto di qualsiasi atto anche omissivo potenzialmente lesivo della salute della persona umana e che l'unico strumento di tutela non può che essere il ricorso a Strasburgo.

— § —



## Capitolo VIII

### TERZO MOTIVO

*Violazione dell'art. 8 CEDU*

**SOMMARIO:** 8.1 Ambito di operatività delle norme e sua interpretazione – 8.2 Sull'applicazione dell'art. 8 alla fattispecie – 8.3 Conclusioni.

L'art. 8, statuisce:

*“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.*

*2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.*

#### **8.1 Ambito di operatività delle norme e sua interpretazione**

L'art. 8 tutela la vita privata e la famiglia, il domicilio e la corrispondenza, di qualsiasi cittadino, nei confronti dello Stato membro e a chiunque altro, di rispettare e di tutelare la vita privata e la famiglia, il domicilio e la corrispondenza, di qualsiasi cittadino.

Queste definizioni giuridiche hanno visto arricchire la loro nozione di ulteriori e più specifici ambiti della condizione e delle relazioni umane.

Tutelare la vita privata e la famiglia, ed insieme i luoghi nei quali si esplica l'attività umana e si afferma la propria personalità, non può voler dire ridurre la nozione alla sola fisicità.

Se il domicilio è il luogo, lo spazio fisico determinato, in cui si svolge la vita

privata e familiare dell'individuo, che ha diritto al suo rispetto, non dimeno può essere sottovalutata la necessità dell'assenza di qualsiasi immissione, turbativa o innominata lesione.

Sono così vietate, per effetto dell'art. 8, quelle ingerenze che si traducono in rumori, emissioni, immissioni, odori e qualsiasi altra ingerenza che privi la persona del rispetto del domicilio o del suo massimo godimento (Sentenza *Hatton/Regno Unito e Giacomelli/Italia*).

La nozione di vita privata è anch'essa molto più ampia nel significato e nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte.

La norma in esame, infatti, tutela anche l'integrità fisica e morale (Sentenza 26/3/1985, nel caso *X ed Y/Paesi Bassi*), con essa il nome, l'identità della persona, la vita sessuale ed ogni sfera personale (Sentenza *b&b/Francia* del 25/3/1992; Sentenza *Burghartz/Svizzera* del 22/2/1994 e *ex multis*), sociale (Sentenza 7/2/2002, nel caso *Mikulic/Croazia*) e relazionale con altri esseri umani ed il mondo esterno (parere della commissione nel caso *Burghartz/Svizzera* e commissione nel caso *Friedl/Austria*).

Il godimento di questi diritti discende dall'autonomia personale, che è presupposta dall'art. 8 della Convenzione (nella sentenza *Pretty/Regno Unito* del 29/4/2002, al paragrafo 64).

La Corte valorizza la dignità e la libertà dell'uomo, e ne dichiara la sacralità del diritto alla vita, contemplato dall'art. 2, ma che si riempie di significato solo con l'art. 8, che ne esalta la sua dimensione esistenziale.

In un'epoca in cui si assiste a nuove scoperte mediche, che determinano una maggiore aspettativa di vita, più grande è il timore di non poter raggiungere un'età avanzata nella piena efficienza fisica, con un decadimento anche mentale che è agli antipodi della forte percezione che la persona ha di sé e della sua identità personale, e più grande è la preoccupazione per patologie incurabili che portano al decesso nel breve volgere di qualche mese (come quelle asbesto correlate).

Ecco perché l'art. 8 della Convenzione interdice e vieta le intrusioni della sfera privata della persona come i rumori e ogni altra forma di inquinamento (Sentenza 8/7/2003, nel caso *Hatton + altri/Regno Unito*).

Nella evoluzione della Giurisprudenza della Corte, l'ambito di operatività della fattispecie di cui all'art. 8 include il diritto di qualsiasi cittadino ad essere protetto dai danni che possano derivare dall'ambiente e dal suo inquinamento.

La violazione del precetto si traduce nel pregiudizio alla salute che lede il benessere e la vita familiare e la possibilità, dunque, di poter godere e fruire di tutti gli altri diritti garantiti dalla Convenzione.

La Corte non si è mai pronunciata in tema di rischio morbigeno legato

all'esposizione all'amianto, tuttavia se si tien conto di tutte le Sentenze e i principi in esse enunciate non vi è chi non veda come il *modus operandi* della Repubblica Italiana e l'ingerenza degli atti impugnati, e delle norme di cui al D. Lgs. 81/2008, si traduca in una palese violazione dell'art. 8.

Tutelare la salute è un preciso obbligo sancito dall'art. 2, che trova nell'art. 8 il suo terreno di elezione, poiché la Convenzione garantisce con la dignità e la libertà della persona, la salute e la possibilità di autorealizzazione e di autodeterminazione.

L'esposizione all'amianto è inquinamento ambientale, negazione della vita, della serenità, di tutti gli altri diritti, anche quando non si traduce subito in una patologia (considerati i lunghi tempi di latenza) poiché nella persona esposta, insorge subito l'ansia di contrarre queste patologie, ad esito infausto, dunque, con grave pregiudizio morale ed esistenziale.

Gli atti impugnati, nell'obbligare questi poveri lavoratori a continuare la loro attività, in ambienti contaminati dall'amianto, è per ciò stesso contrario all'art. 8 della Convenzione.

La Corte nella Sentenza in ultimo richiamata e che è pregnante, impone allo Stato di disciplinare adeguatamente l'industria privata per evitare ogni forma di inquinamento ambientale e di rischio per la salute umana.

Tale inadempimento determina la responsabilità dello Stato, che agisce in modo sconsiderato ed imprudente, violando l'art. 8 (oltre all'art. 2) della Convenzione.

La norma che è possibile enucleare dalla giurisprudenza della Corte è molto chiara: **lo Stato deve intervenire attivamente per tutelare la salute dei cittadini, da qualsiasi rischio che possa discendere anche dall'industria privata** – Sentenza *Atton ed altri/Regno Unito*).

La Corte nelle sue valutazioni, formalizzate con la Sentenza *Hatton et altri/Regno Unito*, richiama espressamente il caso *Powell e Rayer/Regno Unito* del 21/2/1990, relativo alla nocività del rumore dei voli giornalieri degli aerei, per i quali ha ritenuto applicabile l'art. 8, per tutelare “*i ricorrenti*” per la “*diminuita qualità della vita e della gradevolezza dell'appartamento...*”.

Con Sentenza del 9/12/1994, nel caso *Lopez Ostra/Spagna*, la Corte riteneva di poter applicare l'art. 8 per proteggere i cittadini da gravi danni ambientali, sul presupposto che potevano “*pregiudicare il benessere dell'individuo e privarlo del godimento del domicilio in modo da nuocere alla vita privata e familiare...*”.

Nel caso *Guerra et altri/Italia*, con la Sentenza 19/2/1998, la Corte ha precisato che “*l'incidenza diretta delle esalazioni nocive sul diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare consente di concludere per*

*l'applicabilità dell'art. 8*" e con la Sentenza 13/2/2003 nel caso *Odievre/Francia*.

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte afferma l'art. 8 come caposaldo per la tutela della dignità della persona e del diritto al suo pieno sviluppo, con la salvaguardia contro ogni prevaricazione morale e materiale, sul presupposto che ogni forma di inquinamento e di contaminazione sono l'esatto opposto dei fini che la norma persegue.

La norma, dunque, tutela l'identità di essere umano e l'identità personale.

L'ultima evoluzione della giurisprudenza, con la Sentenza del 2/11/2006, nel caso *Giacomelli/Italia*, segna l'affermazione della immediata operatività ed applicabilità dell'art. 8 per tutti i procedimenti che hanno ad oggetto la tutela della persona umana e dell'ambiente, senza distinguere circa il responsabile dell'inquinamento, sia esso l'industria privata o lo Stato (per carenza di regolamentazioni).

Grava a carico di tutti gli Stati membri l'obbligo positivo di adottare tutte le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti dei cittadini e regolamentare l'attività dell'industria privata in modo che la sua attività non possa arrecare danno alla salute ed alla integrità fisica dei dipendenti e dei cittadini in generale.

Il potere legislativo e la funzione amministrativa debbono essere esercitati coerentemente col fine della norma di cui all'art. 2 e nel rispetto di cui all'art. 8 (e di tutte le altre della Convenzione).

L'eventuale produzione normativa assunta "*per la sicurezza nazionale*" non può in ogni caso configgere con il rispetto dell'individuo e dei suoi diritti, come tutelati dalla Convenzione.

## **8.2 Sull'applicazione dell'art. 8 alla fattispecie**

Il caso di specie è paradigmatico.

In nome del profitto si è sorvolato sul rischio morbigeno indotto dall'amianto, benché fosse ben noto al legislatore italiano fin dall'inizio del '900 (già con *Regio Decreto* 14/6/1909 n° 442, in tema di lavori ritenuti insalubri; così con D.lgs. 6/8/1916, n° 1136; e nel *Regio Decreto* 1720/36 o al più con la legge 455 del 1943).

Lo Stato inerte ed inadempiente ha ritenuto di dover sorvolare sulle norme della Costituzione e sull'art. 2 della Convenzione, come le due Sentenze di condanna della Corte di Giustizia Europea stanno lì a dimostrare.

Tanto più che, ancora oggi, l'esposizione non è vietata, ma resa legittima

dallo stesso D. Lgs. 81 del 2008<sup>24</sup>.

La norma legislativa, come è stato più volte ribadito, aveva precise finalità, dalla tutela della salute, alla possibilità di anticipare i tempi della pensione per una migliore sorveglianza sanitaria, una diminuzione dell'esposizione, anche in ragione delle aspettative di vita, tutti diritti che sono ricompresi e tutelati nell'art. 8 della Convenzione<sup>25</sup>.

Gli atti impugnati impongono agli aventi diritto di continuare a lavorare in esposizione all'amianto che si traduce nel promuovere, accelerare e diminuire i tempi di latenza rispetto alle patologie asbesto correlate (cfr. Cass. IV Sez. Pen. Sentenza n. 42128 del 2008).

### **8.3 Conclusioni**

Si conclude, affermando la responsabilità dello Stato per non aver bandito tempestivamente l'amianto; per aver violato le norme della Convenzione; di violarle ancora e più gravemente quando, dopo l'emanazione di una norma legislativa, approvata dalle camere che sono espressione del popolo sovrano, con atto normativo inferiore o di esercizio della potestà amministrativa, quella norma viene negata e violata causando piano pratico e concreto la prosecuzione dell'attività lavorativa in esposizione all'amianto, la moltiplicazione del rischio morbigeno, l'accelerazione dell'incidenza delle patologie e la diminuzione dei tempi di latenza (come giova ripeterci e come non ci stancheremo mai di ribadire); per avere inciso sulle capacità di autodeterminazione e di esplicazione della

---

24 Il D. Lgs. 81/08, come abbiamo più volte ribadito modella un sistema normativo e di regolamentazione della organizzazione del lavoro che presuppone un controllo del rischio, presupponendo e supponendo di poterlo azzerare e stabilisce che non si debbano sostituire i componenti, i macchinari, i manufatti in amianto con altri materiali non pericolosi per la salute umana (sull'orlo del precipizio, perché si sa che giocando col fuoco si rischia di bruciarsi).

25 I ricorrenti, lavoratori contemplati dalla norma nazionale che conferiva loro il diritto di essere collocati in pensione, per potersi guadagnare il salario necessario per vivere e per mantenere le famiglie, debbono continuare a lavorare nei siti nei quali più massiccia era ed è la presenza del pericoloso minerale. Ci siamo già dilungati nel secondo motivo, che intendiamo qui riscritto, circa il rischio morbigeno, acceleratore, promotore e di diminuzione dei tempi di latenza, che l'amianto determina nelle povere vittime.

persona umana (nella misura in cui questi lavoratori debbono rimanere in questa condizione di accresciuta pericolosità e rischio per la salute e non possono risolvere il contratto di lavoro, per non rimanere privi di reddito, necessario per sostenere loro stessi e le loro famiglie).

— § —





## Capitolo IX

### QUARTO MOTIVO

*Violazione dell'art. 6 CEDU*

*Anche in riferimento alle norme di cui agli artt. 13 e 35 CEDU*

<p><i>SOMMARIO: 9.1 Interpretazione della norma – 9.2 Sull'applicazione dell'art. 8 alla fattispecie – 9.3 Conclusioni.</i></p>
---

L'art. 6 della Convenzione statuisce:

*“1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un Tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. La Sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal Tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia.*

*2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.*

*3. In particolare, ogni accusato ha diritto a:*

*essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico;*

*disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;*

*difendersi personalmente o aver l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;*

*esaminare o far esaminare i testimoni a carico ad ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;*

*farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata all'udienza.”*

## 9.1 Interpretazione della norma

L'art. 6 CEDU declina molti diritti e diversi principi.

Innanzitutto il diritto di poter accedere ad un Giudice terzo ed equo, che decida con “*parità delle armi*” (cfr. *Artico/Italia*, del 13/5/1980, serie A/30), in contraddittorio tra le parti (cfr. *Brandstetter/Austria* Sentenza 28/8/1991<sup>26</sup>, serie A/211) e pubblicamente (cfr. *Pretto/Italia* Sentenza 8/12/1983, serie A/71, avverso ogni forma di “*giustizia segreta*” che sfugga al controllo della collettività); in un tempo di durata che sia ragionevole e che sia indipendente (cfr. *Langborger/Svezia*, Sentenza del 22/6/1989<sup>27</sup>, Serie A/155) ed imparziale (cfr. *De Cubber/Belgio*, Sentenza del 22/9/1994, Serie A/292–B, che garantisca oggettività ed imparzialità).

Nelle esatte parole della Corte:

*“ogni persona ha diritto ad un equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, che decide sia in ordine alla controversia sui suoi diritti ed obblighi di natura civile...”*.

Sempre nelle parole della Corte (l'art. 6, paragrafo 1):

*“consacra il diritto ad un Tribunale, di cui il diritto di accesso, cioè il diritto di adire il Tribunale in materia civile, non costituisce che un aspetto. Tale diritto vale solo per le contestazioni relative a diritti e obblighi di carattere civile di cui si possa dire, almeno in modo sostenibile, che sono riconosciute nel diritto interno...”* (Corte Europea per i Diritti dell'Uomo, Sentenza del 06.12.05 nel caso *Ielo c. Italia*).

Il presupposto essenziale perché questi diritti possano essere riempiti di concretezza è costituito dalla definizione del giudizio in termini di ragionevole durata, perché il prolungarsi oltre si traduce in una denegata giustizia, nello svuotamento di tutte le norme e nella negazione di qualsiasi diritto (efficacia ed efficienza assumono un ruolo fondamentale).

L'art. 6 paragrafo 1, si traduce nell'obbligo a carico di ogni Stato membro di organizzare il sistema giudiziario al fine di conformarsi ai requisiti e ai presupposti

---

<sup>26</sup> Il principio del contraddittorio è una delle garanzie fondamentali del procedimento e può dirsi effettivamente tutelato solo se la legge nazionale può garantire effettivamente il contraddittorio, offrendo alla parte la possibilità di replicare alle osservazioni della controparte.

<sup>27</sup> E' soddisfatto il requisito dell'indipendenza quando è verificabile l'esistenza di una protezione da pressioni che provengono dall'esterno.

della disposizione normativa.

La Convenzione ritiene che prima di tutto sia l'ordinamento interno a dover approntare un effettivo ed efficace strumento di tutela dei diritti in essa contemplati e solo nel caso ciò non fosse possibile si potrà ricorrere alla Corte di Strasburgo.

Ma in tema di ragionevole durata del processo, dove sono molteplici e reiterate nel tempo le condanne a carico della Repubblica Italiana, incapace di far svolgere i procedimenti in tempi adeguati e conformi alla norma del diritto internazionale (e in tempi più recenti anche di diritto costituzionale, per l'effetto della modifica dell'art. 111 Cost.), evidentemente è possibile e necessario ricorrere direttamente alla Corte di Strasburgo, anche quando la causa è ancora in corso.

Si tratta della soluzione più efficace ed è l'unico strumento di tutela di tutti i diritti per evitare che il prolungarsi oltre detto termine renda irreversibile la lesione del diritto.

Il principio è stato formalmente riaffermato, pur dopo l'intervento normativo di cui si è detto e la legge 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto), con la Sentenza *Scordino/Italia*, pronunciata in data 29/3/2006).

L'intervento successivo e *a posteriori*, come può essere quello determinato dalla cosiddetta legge Pinto, non è efficace nel caso che ci occupa.

Il processo è efficace se fa ottenere proprio quello di cui la persona aveva diritto.

Nel caso di specie entrano in gioco la salute e la vita e altri diritti fondamentali tutti non patrimoniali che una volta lesi non possono essere ristorati: la violazione produce effetti irretrattabili ed irreversibili.

Non è possibile un risarcimento in forma specifica.

Con la legge cosiddetta Pinto, la n° 89 del 2001, lo Stato indennizza (non risarcisce) il cittadino che ha visto definire il suo giudizio oltre la ragionevole durata, non tenendo conto dell'intero periodo ma solo di quello ritenuto eccessivo e con determinazione assolutamente irrisoria (circa 1000 euro per ogni anno di ritardo, oltre il termine ragionevole).

In più, la tutela non può essere solo *a posteriori* tanto più nel caso che ci occupa, in quanto la tutela è solo la prevenzione, la diminuzione del rischio, il tentativo estremo di limitare il danno alla salute, di ristorare le minori aspettative di vita.

La Corte ha ripetutamente riconosciuto a questo genere di ricorso (quello diretto ed immediato alla Corte di Strasburgo) un carattere effettivo nella misura in cui consente di accelerare la decisione della giurisdizione interessata (cfr. Sentenza 29/3/2006 nel caso *Scordino/Italia*).

La Corte, infatti, ha sempre e comunque ribadito il principio di sussidiarietà

che si traduce nell'obbligo dello Stato di assicurare nel suo ordinamento la tutela dei diritti della Convenzione.

Tuttavia, il principio di sussidiarietà non determina l'alienazione e l'obliterazione del diritto e l'assenza o la rinuncia ad ogni controllo sul risultato ottenuto in seguito all'utilizzo delle vie di ricorso interne, altrimenti i diritti garantiti dall'art. 6 sarebbero svuotati di ogni contenuto (invochiamo, dunque, questo controllo non *a posteriori*).

Il diritto di accesso ad un Tribunale garantito dall'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente consentisse che una decisione giudiziale definitiva e obbligatoria resti inefficace in danno di una parte, oppure se il procedimento si prolungasse tanto da rendere completamente vana la decisione finale, svuotando il diritto (come nel nostro caso, come già dimostrato e come meglio si evidenzierà in proseguo).

Il solo indennizzo o il solo risarcimento, non sono sufficienti e non costituiscono una riparazione adeguata (cfr. *Scordino/Italia + altri*, Sentenza del 29/3/2006).

La situazione italiana, in ordine al precetto di ragionevole durata del procedimento, è molto singolare.

Il principio benchè solennemente consacrato nell'art. 6 della Convenzione, recepito nell'ordinamento interno, e con l'art. 111 della Costituzione, è rimasto lettera morta.

Sull'incapacità dello Stato italiano pare opportuno richiamare le statuizioni internazionali nel loro esatto tenore letterale:

*“La Corte sottolinea, inoltre, di aver reso dal 25 giugno 1987, data della Sentenza Capuano/Italia, 65 Sentenze dichiarative di violazione dell'art. 6, paragrafo 1 per procedimenti protrattisi oltre il termine ragionevole davanti i Tribunali civili di diverse regioni italiane. Analogamente, più di 1400 rapporti della commissione hanno dato luogo a constatazioni, da parte del Comitato dei Ministri, la violazione dell'art. 6 da parte dell'Italia per la medesima ragione”.*

Nella Sentenza *Scordino/Italia* del 29/3/2006, la Corte precisa che la *“reiterazione delle violazioni constatate dimostra che vi è un cumulo di inadempienze di identica natura e molto numerose perché si possa considerarle incidenti isolati. Tali inadempienze riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di nessuna via di ricorso interna.*

*Tale cumulo di inadempienze è, pertanto, costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione”<sup>28</sup>.*

---

<sup>28</sup> (v. la Sentenza nel caso *Bottazzi/Italia*, GC, par. 22; la Sentenza 28 luglio 1999 nel caso *Ferrari/Italia*, GC, par. 23; la Sentenza 28 luglio 1999 nel caso *A.P./Italia*, GC, par. 18 e la Sentenza nel caso *Di Mauro/Italia*, GC, pag. 23)

Nè il solo indennizzo può essere sufficiente<sup>29</sup>.

Si evidenzia che queste disfunzioni dell'organizzazione giudiziaria sono contrarie allo stesso principio di legalità e certezza del diritto ed in quanto tali contrari a tutte le norme della Convenzione.

Tale è la lesione del diritto di azione, di difesa e sul piano della dinamica processuale il diritto alla acquisizione probatoria (nel tempo, è praticamente impossibile acquisire le prove di fatti e circostanze e nel caso che ci occupa dello Stato dei siti lavorativi o delle condizioni di salute o delle cause della morte).

Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio di Europa, T. Hammarberg, in data 15.10.2007<sup>30</sup> ha precisato come la lentezza processuale determini una lesione anche al diritto alla prova e per ciò stesso alla possibilità di poter far valere giudiziariamente il diritto oggetto di causa (che qui rileva in quanto, il decorrere del tempo, determina delle modificazioni nei siti, rendendo impossibile la loro ricostruzione ai fini del calcolo dell'esposizione).

Né si può prescindere dal fatto che, con l'ultima giurisprudenza, con le Sentenze n° 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale, recepita dalla Corte di Cassazione – e dunque, contro la precedente Giurisprudenza delle sue Sezioni Unite – le norme della Convenzione non sono direttamente efficaci nell'ordinamento interno.

In caso di contrasto, l'unico rimedio è costituito dalla verifica di costituzionalità, e la eventuale caducazione della norma interna, confliggente, presuppone la sospensione del procedimento di merito, la valutazione di non manifesta infondatezza, il rinvio alla Corte Costituzionale e l'accoglimento delle relative censure, che portino ad espungere dall'ordinamento interno la norma non conforme a Convenzione.

Si tratta di un meccanismo così complesso e farraginoso, in assenza della potestà di azione diretta alla Corte Costituzionale da parte del singolo, da determinare un grave *vulnus* di concreta ed effettiva operatività della Convenzione nell'ordinamento interno.

L'assenza di immediata operatività ed applicazione dell'art. 6<sup>31</sup>, e delle altre norme della Convenzione, trasforma ogni sollecitazione alla ragionevole durata come un semplice e solo vano auspicio.

---

29 In ultimo, nel febbraio 2007, il Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa, con una risoluzione interinale ha deciso di riprendere il monitoraggio delle lungaggini procedurali italiane, spinto dal persistere di nuove violazioni.

30 Questi precisamente : “avec le temps, certain èlèments de preuve disparaissent et il faut en fournir de nouveaux, ce qui peut causet des difficultès pratiques et financières ; inoltre, les tèmoinis risquent d'oublier certains détails importants, de perdre leur crèdibilitè ou dèmenager » .

31 Sul punto le due Sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 2007

## 9.2 l'art. 6 CEDU per i lavoratori esposti all'amianto

Richiamiamo quanto abbiamo dedotto in premessa.

I lavoratori esposti all'amianto, per poter ottenere il perfezionamento della fattispecie legale, ai fini del riconoscimento del beneficio contributivo, hanno dovuto dimostrare oltre all'esposizione decennale a polveri e fibre di amianto, anche il superamento della soglia delle 100 fibre/litro nella media delle 8 ore lavorative, in applicazione delle norme di cui agli artt. 24 e 31 del Decreto 277/91 (non richiesto dalla norma di cui all'art. 13 comma 8 legge 257/92), introdotto dalla giurisprudenza, che trasforma obblighi del datore di lavoro in oneri probatori del lavoratore.

L'onere probatorio è così difficoltoso da determinare la vanificazione del diritto, che diventa quasi impossibile da far valere (abbiamo già precisato che non ci furono misurazioni in luoghi di lavoro ormai del tutto modificati).

Si è determinata la disapplicazione della norma.

Impegnare la macchina giudiziaria italiana afflitta da cronica carenza di strutture e di personale in accertamenti siffatti si è tradotto in una vera e propria odissea giudiziaria e se ci aggiungiamo tutte le fasi relative ai gravami, ai contrasti giurisprudenziali sui quali non può essere certo imputata la responsabilità all'avente diritto, evidentemente non c'era né c'è alcuna speranza di una definizione del giudizio in termini ed in tempi ragionevoli.

Se poi volessimo applicare la norma alla fattispecie che ci occupa, evidentemente il rispetto di questi diritti sarebbe solo una pia illusione.

Basti solo precisare, per richiamare casi concreti e lavoratori in carne ed ossa, che nel caso dei procedimenti degli aventi diritto che hanno prestato la loro attività nel campo Geotermico di Larderello, l'atto di indirizzo a cui anche una legge speciale conferisce valore legale (art. 18 comma 8 legge 179/2002), non ha dispiegato alcun effetto e si è dovuto procedere ad altro accertamento anche in sede giudiziaria.

Accertamento caso per caso, in quanto ogni singolo giudizio presuppone la ripetizione della *Via Crucis* dell'accertamento delle famose 100 fibre, sulla media delle 8 ore e per oltre 10 anni.

Le Sentenze di primo grado sono state confermate dalla Corte di Appello di Firenze. Ma poiché la Corte medicea faceva riferimento anche al valore legale degli atti di indirizzo e riaffermava il rischio morbigeno legato all'esposizione all'amianto, indipendentemente dalla soglia, conformemente al dettato

costituzionale, la Corte di Cassazione ha annullato queste Sentenze (per principio nomofilattico) e rimesso gli atti di nuovo a Firenze o alla Corte di Appello di Bologna.

E' inutile e tautologico affermare che a distanza di oltre 10 anni questi procedimenti sono ancora in corso (anche se per sola disputa di diritto, o se vogliamo di accademia giuridica, perché nei fatti non c'è dubbio che l'esposizione è decine e decine di volte superiore alla soglia delle 100 fibre) e quei lavoratori che avevano risolto il loro rapporto di lavoro, forti di due Sentenze dei Giudici di merito, dell'accertamento del Ministro e delle esigenze di tutela della salute che presuppongono di rescindere il legame con l'amianto nel luogo di lavoro, si sono ritrovati privi del salario e della pensione!!!

E con la causa ancora in corso!!! Senza che possa veder la luce la definizione del giudizio.

Per molti altri, chi scrive ha sollecitato ed ottenuto una diversa affermazione di diritto, rispettosa della nomofilachia, della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione (ed infatti queste Sentenze non sono state impugnate).

Perché di interpretazione si tratta, di motivi di diritto, di contrasto giurisprudenziale nella esegesi delle norme, perché è inequivoco, chiaro ed incontestabile che questi lavoratori siano stati esposti all'amianto, ben oltre quelle soglie di cui parla il Giudice di Piazza Cavour.

Questi poveri lavoratori non hanno colpa né responsabilità se la Corte medica ha ritenuto di doversi contrapporre, peraltro con fini argomentazioni giuridiche, alla Corte di Cassazione, che valorizzava meno le norme costituzionali (che anche per noi costituiscono il faro per ogni interprete).

Ma si sa, viggono i principi!!!

Le altre Sentenze quelle successive al 2007, nel recepire l'interpretazione da noi sostenuta (ma non condivisa, per le ragioni che abbiamo visto in premessa; e molto più conforme a Costituzione il precedente orientamento della Corte di merito), non sono state impugnate (né potevano esserlo, a rigore di logica e di diritto: questa volta la Corte di Appello di Firenze ha argomentato in diritto richiamando la Suprema Corte di Cassazione).

L'intervento normativo della legge 247/2007<sup>32</sup> si proponeva, dunque, di

---

<sup>32</sup> Con la nuova legge 247/2007, art. 1, commi 20, 21 e 22, questi lavoratori avevano finalmente guadagnato il diritto alla pensione in quanto si è invertito l'onere della prova e si è presunta *juris et de jure* la loro esposizione fino all'inizio delle bonifiche, con il coefficiente pari al 50% utile per la maturazione anticipata del diritto. Gli atti impugnati, prima quello del Ministro, poi quello dell'Inail, li hanno sostanzialmente spogliati di un diritto conferito dalla legge e che era già nel loro patrimonio.

chiudere questa ferita aperta sulla carne dei poveri lavoratori, ribadendo il valore legale degli atti di indirizzo, presupponendo l'esposizione fino all'inizio della bonifica e comunque entro il 2003.

Mentre l'ingerenza dello Stato, come abbiamo visto, toglie loro il diritto, in quanto le loro domande ora, ad eccezione di due che sono andati in pensione con l'atto dell'Inail, sono state rigettate.

Nonostante e contro il dettato della legge.

Ed ora, ancora, questi lavoratori devono continuare a lavorare in esposizione all'amianto, ne possono immaginare di poter ottenere giustizia in tempi ragionevoli ed utili, rispetto al diritto che vogliono far valere.

Ci spieghiamo meglio.

Per poter far valere in giudizio il diritto di cui alla legge 247 del 2007, in astratto potrebbero evocare in giudizio solo l'Inps, in quanto l'Inail non è legittimata passiva (Cass. Sez. Lav. 8859 del 26/1/2001).

Ma gli atti impugnati non sono ascrivibili all'ente erogatore, che a sua volta potrebbe eccepire, con successo, il difetto di legittimazione passiva.

Non c'è, dunque, alcun strumento di tutela nell'ordinamento interno.

Non solo, ma se il Giudice interno dovesse ravvisare un contrasto con la norma internazionale, non potrebbe far altro che rinviare gli atti alla Corte Costituzionale per la verifica di legittimità, in riferimento alle norme della Convenzione.

Non solo, ma la pronuncia presuppone che il Giudice non valuti manifestamente infondata l'eccezione, la formuli, e con essa sospenda il procedimento di merito; ammesso e non concesso che la Corte sancisca l'illegittimità della lesione del diritto per contrasto con la normativa della Convenzione, il giudizio dovrebbe proseguire dopo essere stato riassunto, con l'accertamento tecnico e poi essere posto al vaglio del Giudice di II grado e di quello di legittimità, il tutto con tempi non inferiori a 10 anni.

Tutto nella ipotesi più favorevole e più rosea; e cioè nel caso in cui l'inerte lavoratore riuscisse a superare tutte le asticelle di questa corsa ad ostacoli.

Sempre che non si ammali prima!

Come abbiamo visto, il legislatore ha approvato la norma proprio per porre fine al contenzioso e aprire le porte della pensione a quei lavoratori che pur essendo stati esposti per decenni non avevano ancora maturato l'età e l'anzianità contributiva.

In termini pratici si tratta di una anticipazione nel pensionamento di 4–5 anni al massimo, sul presupposto del prolungamento del periodo.

### 9.3 Conclusioni

L'atto del Ministro e quello dell'Inail sono in palese contraddizione e violazione con tutte le norme di cui all'art. 6 CEDU.

Innanzitutto, gli aventi diritto sono stati spogliati con un decreto del Ministro che è fonte di una norma giuridica subordinata alla legge, in assenza di delega.

Ciò preclude l'azione e la possibilità di tutela effettiva ed efficace nell'ordinamento interno (art. 13 e 35).

Tale non può essere la possibilità di verifica di costituzionalità, che determinerebbe l'eccessiva durata del procedimento, ben oltre quei 4–5 anni massimi di anticipato pensionamento.

Prima che la causa possa essere definita, solo già in primo grado, il lavoratore maturerebbe automaticamente e direttamente il diritto alla prestazione previdenziale senza poter utilizzare i benefici per l'esposizione all'amianto.

Inoltre, è dubbio chi sia il soggetto passivamente legittimato, alla luce della giurisprudenza del Supremo Collegio che abbiamo richiamato e non è peregrino affermare che sia interdotta la possibilità nell'ordinamento interno di poter far valere il diritto nei confronti di un contraddittore, qualunque esso sia (Ministro del Lavoro, Inail o Inps, a vario titolo non passivamente legittimati).

Né si può prescindere dai precedenti costituiti sul piano generale ma ancor più nei casi specifici dalle violazioni del termine di ragionevole durata del processo, se è vero che molti giudizi sono ancora pendenti a distanza di oltre 10 anni.

Niente e nessuno possono assicurare, anche nel caso in cui ci fossero nell'ordinamento interno strumenti di tutela efficace ed effettiva, la non violazione del termine di ragionevole durata che, nel caso che ci occupa, non può essere indennizzato<sup>33</sup> (o comunque irrisorio, sol che si tenga conto dei parametri del diritto interno).

Nel caso che ci occupa, infatti, la ragionevole durata non ha comportato soltanto un danno esistenziale e morale, legato solo al patimento della pendenza del procedimento (che comunque rileva già di per se: cfr. Cass. Sez. Unite 1338, 1339, 1340 e 1341 del 2004): ma soprattutto l'aggravamento, delle preoccupazione e

---

<sup>33</sup> Né sono efficaci i sistemi indennitari, che oltre ad intervenire *ex post*, appaiono irrisori ed anche se fossero congrui non sarebbero idonei ad un ristoro integrale per la lesione di beni e di interessi non reversibile.

dell'ansia di veder aumentate le possibilità di contrarre le patologie asbesto correlate; e l'ulteriore ed aggravata lesione psicofisica per effetto della prosecuzione dell'esposizione rischio morbigeno cagionato dall'amianto, ancora presente, e a cui è lecito rimanere esposti (D. Lgs. 81/2008).

L'unico strumento per evitare la lesione dei diritti declinati dall'art. 6 e dalle altre della Convenzione è il ricorso a Strasburgo (anche ai soli fini acceleratori dei procedimenti, anche interni, che altrimenti stagnerebbero – cfr. Sentenza 29/3/2006 nel caso *Scordino/Italia*)<sup>34</sup>, affinché oltre alla tutela individuale si affermi la tutela generalizzata nell'ordinamento interno di tutti i diritti e per tutti i cittadini.

\_\_\_\_ § \_\_\_\_

---

<sup>34</sup> Le prassi ed il complesso delle intere inadempienze celano le responsabilità collettive dello Stato nel porre al bando l'amianto e nel tutelare la salute dei lavoratori esposti.

## Capitolo X

### QUINTO MOTIVO

*Violazione dell'art. 13 CEDU  
Anche in riferimento all'art. 6 CEDU*

<p><i>SOMMARIO: 10.1 Interpretazione della norma – 10.2 Applicabilità della norma nel caso di specie</i></p>
--

L'art. 13 statuisce:

*“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quanto la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”.*

#### **10.1 Interpretazione della norma**

L'art. 13 della Convenzione esige innanzitutto e prima di tutto che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo in relazione ad una *doglianza sostenibile* fondata sulla Convenzione.

La norma è rispettata quando con il ricorso approntato per le vie interne si permette ai titolari di un diritto riconosciuto dalla Convenzione di poterne ottenere la preparazione appropriata prima di far appello alla Corte (Sentenza del 26/10/2000 nel caso *Kudla/Polonia* e Sentenza del 30/11/2004 nel caso *Oneryildiz/Turchia*).

Possono definirsi “*doglianze sostenibili*”, per le quali l'art. 13 impone il diritto al ricorso interno che possa permetterne la tutela (Sentenza 28/9/2000 nel caso *Messina/Italia*), e la riparazione adeguata (Sentenza 28/10/1999 nel caso *Wille/Liechtenstein*) quelle che attengono alla alla violazione delle norme di cui all'art. 2 (Sentenza del 30/11/2004 nel caso *Oneryildiz/Turchia*) e all'art. 8

(Sentenza 8/7/2003 nel caso *Hatton ed altri/Regno Unito*) e ad altre disposizioni fondamentali della Convenzione e dei protocolli allegati, come nel caso di specie.

Inoltre l'art. 13 deve essere letto ed applicato in uno all'art. 6 paragrafo 1 che ne costituisce una *lex specialis*.

Fino all'evoluzione della Giurisprudenza, la Corte ha ritenuto superfluo pronunciarsi ex art. 13 nel caso si fosse già pronunciata positivamente ex art. 6.

Il ruolo dell'art. 13 nel sistema di protezione dei diritti umani istituito dalla Convenzione milita per la massima limitazione delle restrizioni implicite di tale disposizione.

Nella sua esegesi (e tenendo conto dell'art. 1 della Convenzione), le “*alte parti*” che debbono garantire “*i diritti e le libertà... della Convenzione*” sono, innanzitutto, le autorità nazionali che hanno la responsabilità dell'attuazione e della sanzione dei diritti e delle libertà garantiti.

Il meccanismo di ricorso davanti alla Corte è, dunque, sussidiario rispetto al sistema nazionale di salvaguardia dei diritti umani (art. 13 e 35 della Convenzione).

Il fine della norma di cui all'art. 35 paragrafo 1, che enuncia la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, non è quello di limitare i diritti del singolo, ma semmai è quello di ampliarli e nello stesso tempo permettere agli Stati contraenti di prevenire o riparare le violazioni sostenute nei loro confronti prima che ne venga adita la Corte (Sentenza nel caso *Selmouni/Francia* ricorso n° 25803/94) ed approntare un sistema di loro immediata tutela (che è precluso nel caso di violazione delle norme di cui all'art. 6).

La regola dell'art. 35, paragrafo 1, si basa sull'ipotesi, incorporata nell'art. 13 (con la quale ha strette affinità), che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per la pretesa violazione.

L'art. 13 è, dunque, il baluardo di un'ulteriore garanzia di godimento effettivo dei diritti in questione, anche nell'ordinamento interno, che si somma e si aggiunge a quello della Corte di Strasburgo.

Nel caso in cui si eludesse il principio di efficacia ed efficienza degli strumenti di tutela che si trasformerebbe nella ulteriore violazione dei diritti per impossibilità di poterli far valere nell'ordinamento interno è concesso di adire la Corte in sede internazionale (art. 35), immediatamente e senza attendere l'esaurimento degli strumenti interni (inefficaci e non effettivi).

La nostra interpretazione è sostenuta e confermata anche dai lavori preparatori (*Recueil des Travaux préparatoires de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, volume II pag. 485 e 490 e volume III, pag. 651), secondo i quali la norma di cui all'art. 13 è uno strumento di ampliamento della tutela dei diritti della Convenzione, di cui si afferma la necessità di uno strumento

processuale efficace ed effettivo per farli valere già nello Stato membro.

Se nello Stato membro non esiste uno strumento per far valere il diritto di cui alla Convenzione o se lo strumento è inefficace o inefficiente o se si configurasse la violazione dell'art. 6 (sotto il profilo della inesistenza del diritto di azione, o della sua vanificazione, anche per eccessiva durata del processo) evidentemente l'aveente diritto può agire direttamente in sede internazionale.

Nel caso che ci occupa l'ordinamento italiano non ha approntato uno strumento di tutela efficace ed effettiva dei diritti dei ricorrenti, i cui giudizi sono stati tutti definiti oltre il ragionevole tempo di durata (come sarà agevole verificare).

Infatti, la Corte precisa che, la portata dell'obbligo di cui all'art. 13 impone agli Stati membri di fornire un "*ricorso effettivo avanti un'istanza nazionale*" che debba pronunciarsi e decidere la causa "*entro un termine ragionevole*" come stabilisce l'art. 6, in mancanza è violata anche la norma di cui all'art. 13.

Così, quando il diritto rivendicato dalla persona sottoposta a giudizio sulla base della Convenzione è "*un diritto di carattere civile*" riconosciuto in Diritto nazionale – come i beni e le prestazioni pensionistiche – entra in gioco, per poter ritenere efficace lo strumento di tutela ai sensi dell'art. 13, anche la protezione offerta dall'art. 6 (Sentenza 26/10/2000 caso *Kudla/Polonia e Sporrang e Lonroth/Svezia*).

In tal caso, i requisiti dell'art. 6 paragrafo 1, che implicano tutta una serie di garanzie procedurali, sono più rigorosi di quelli dell'art. 13 e pertanto sono da essi assorbiti (Sentenza 26/10/2000 caso *Kudla/Polonia*).

In questi casi, come sopra abbiamo precisato, la Corte non ha esaminato la doglianza sotto il profilo della norma di cui all'art. 13.

Successivamente la giurisprudenza della Corte si è evoluta, affermando che nel caso di violazione dell'art. 6, sarebbe interdetta la possibilità di tutela efficace ed efficiente dei diritti garantiti dalla Convenzione, legittimando l'azione immediata e diretta alla Corte di Strasburgo (art. 6, 13 e 35).

Infatti, in questi casi non c'è assorbimento o sovrapposizione.

Nel caso che ci occupa, la Corte dovrà valutare il contegno dello Stato membro anche sotto il profilo dell'art. 13 (Sentenza *Kudla/Polonia* del 26/10/2000).

Infatti, ci si è trovati innanzi ad un numero sempre più elevato di ricorsi nei quali viene esclusivamente o principalmente sostenuta l'inosservanza dell'obbligo di trattazione della causa in un termine ragionevole, ai sensi dell'art. 6 paragrafo 1.

La crescente frequenza delle constatazioni di violazioni al riguardo ha indotto la Corte ad attirare l'attenzione sul "*grave pericolo*" che "*l'eccessiva*

*lentezza della giustizia*” rappresenta per lo Stato di diritto nei sistemi giuridici nazionali “*quando le persone sottoposte a giudizio non dispongono in materia di alcuna via di ricorso interno*”.

In queste condizioni (e cioè in caso di violazione dell’art. 6) e, dunque, come nel caso di specie, la Corte ritiene doveroso esaminare anche la doglianza ex art. 13, considerata isolatamente.

La Corte ritiene che il cittadino, anche ai sensi dell’art. 13, oltre che ex art. 6 paragrafo 1, ha “*diritto ad un Tribunale*”.

In questa circostanza, in uno stato di eccessiva durata dei procedimenti previdenziali per il riconoscimento dei benefici contributivi, e l’assenza di un “*ricorso effettivo*” autorizzi l’esame isolato della doglianza ex art. 13 e la sua interpretazione nel senso di limitare le restrizioni al sistema di protezione dei diritti umani ed invece di ampliarne la tutela principalmente nel diritto interno (ed in mancanza, come nel caso di specie, l’azione automatica innanzi la Corte di Strasburgo).

## **10.2 Applicabilità della norma nel caso di specie**

I ricorrenti non hanno un “*ricorso effettivo*” nell’ordinamento interno.

Innanzitutto e prima di tutto, il Decreto impugnato è una fonte normativa, anche se subordinato alla legge.

E’ dubbio che l’avente diritto possa ottenere l’applicazione della legge senza le modifiche introdotte dal Decreto.

Se la legge è fonte superiore, il Decreto, benché inferiore, è successivo e si sa, per la successione delle leggi nel tempo, la più recente innova la precedente.

Il Ministro aveva delega solo per il regolamento e, dunque, agisce in eccesso di potere e senza delega.

Né si potranno ignorare le Sentenze passate in giudicato e pure a voler dare per buono il Decreto, evidentemente il requisito dell’esposizione fino al 31/12/1992 è pacificamente soddisfatto dai lavoratori e per ciò stesso la fattispecie si è comunque perfezionata.

Gli atti Inail sono stati impugnati al TAR, ma solo per alcuni aventi diritto, non per tutti.

L’Inail che è la responsabile dell’elenco e degli atti impugnati, non è passivamente legittimata<sup>35</sup>, ma lo è solo l’Ente erogatore, che tuttavia non può essere chiamato a rispondere di atti che non ha emesso.

---

35 cfr. Cassazione Sezione Lavoro Sentenza n. 8859/01 ed *ex multis*

Gli atti impugnati ledono i diritti garantiti dalla Convenzione e dai protocolli allegati, ma poiché non sono direttamente applicabili se in contrasto con norme interne, queste ultime, come quelle di cui al Decreto del Ministro, dovrebbero essere espunte previa remissione alla Corte Costituzionale<sup>36</sup> il tutto entro i tempi strettissimi superati i quali se il lavoratore non contrae patologie perché ha continuato a lavorare in esposizione all'amianto, avrà maturato autonomamente il diritto alla pensione, vanificando il diritto, la decisione del Giudice, la stessa pronuncia della Corte di Strasburgo.

E la tutela non può dirsi effettiva ed efficace perché in gioco, come abbiamo già visto e perché qui giova ribadire, c'è la salute e l'integrità fisica (artt. 1 prot. 1, 2, 8 e 14 CEDU) che sono condizioni non reversibili, né risarcibili, perché nulla e nessuno può compensarli, tanto più che gli indennizzi stabiliti dalla legge 89/2001 sono irrisori.

Non vi è chi non veda come la stessa incertezza leda il principio di legalità e di certezza del diritto e che interdice una sua tutela pronta ed efficace, effettiva e reale, nell'ordinamento interno.

---

<sup>36</sup> Nella migliore delle ipotesi, l'avente diritto dovrebbe eccepire la illegittimità delle norme, o la loro non costituzionalità anche per violazione delle norme di diritto internazionale che sopra abbiamo evocato e richiamato, non essendo quelle della Convenzione direttamente applicabili nell'ordinamento interno italiano (cfr. Sentenze 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale che ammettono soltanto la verifica di costituzionalità e la declaratoria per le norme interne che fossero in contrasto con le prime e con quelle di diritto internazionale tra le quali quelle CEDU). Il risultato più roseo sarebbe quello di un giudizio di merito sospeso, che deve essere poi riassunto, culminare con il giudizio definitivo e magari dopo tre gradi e 10 anni di durata, mentre il prolungamento vale al massimo 4-5 anni, sicché anche con una Sentenza positiva dopo 10 anni il lavoratore sarebbe da tempo già in pensione.

— § —



## Capitolo XI

### SESTO MOTIVO

*Violazione dell'art. 14 CEDU*

*(Divieto di discriminazione<sup>37</sup>) in riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1, all'art. 2, ed all'art. 8 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*  
*Violazione dell'art. 1 Prot. 12 CEDU e violazione dell'art. 1 della dichiarazione universale dei diritti umani*

**SOMMARIO:** 11.1 Egesi della norma di cui all'art. 1 prot. 1 – 11.2 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 1 prot. 1 CEDU – 11.3 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 2 CEDU - 11.4 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 8 CEDU - 11.5 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 6 CEDU - 11.6 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 13 CEDU - 11.7 Violazione dell'art. 1 del protocollo 12 CEDU.

I ricorrenti sostengono la violazione dell'art. 14 della Convenzione in combinato disposto con l'art. 1 del prot. 1, dell'art. 2, dell'art. 8 CEDU e delle altre norme afferenti i diritti dell'uomo e le sue libertà fondamentali.

L'art. 14 statuisce:

*“Il godimento dei diritti delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione,*

---

<sup>37</sup> In sé, la discriminazione è contraria anche all'art. 1 del Protocollo n. 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Protocollo 12 - Article 1 - *Interdiction générale de la discrimination. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.*). Il protocollo è stato stilato con l'intento di ampliare il raggio di applicazione del divieto di discriminazione, quale previsto dall'art. 14 della Convenzione, il quale si limitava a sanzionare solo le violazioni relative al godimento dei diritti e delle libertà riconosciute dalla Convenzione medesima. Al contrario il protocollo tutela dalla discriminazione nel godimento di qualsiasi diritto previsto da legge. Si specifica, inoltre, che nessuno possa essere oggetto di una discriminazione da parte di una pubblica autorità. Si ritiene che rientrino nell'ambito di applicazione della tutela accordata dall'art. 1 del Protocollo n. 12 i casi in cui le persone siano oggetto di discriminazione da parte di una pubblica autorità nell'esercizio di un potere discrezionale, come quello volto a garantire sussidi e benefici. I lavoratori ricorrenti contestano un trattamento discriminatorio, ai fini del godimento dei benefici contributivi per esposizione ad amianto, da parte di un'autorità pubblica qual è il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale italiano.

*deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”.*

L'art. 1 del prot. 1 statuisce:

*“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del Diritto Internazionale.*

*Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.*

L'art. 2 statuisce:

*“Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una Sentenza capitale pronunciata da un Tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena.*

*La morte non si considera inflitta in violazione di questo articolo quando risulta da un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:*

- *per assicurare la difesa di ogni persona dalla violenza illegale;*
- *per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;*
- *per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o una insurrezione”.*

L'art. 8 statuisce:

*“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.*

*2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.*

L'art. 6 statuisce:

*“1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un Tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. La Sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della*

*morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal Tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia.*

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto a:

*essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico;*

- *disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;*
- *difendersi personalmente o aver l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;*
- *esaminare o far esaminare i testimoni a carico ad ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;*
- *farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata all'udienza."*

L'art. 13 statuisce:

*"Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quanto la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".*

### **11.1 Esegesi della norma di cui all'art. 1 protocollo 1 CEDU**

Questa norma prevede il divieto di discriminazione nel riconoscimento e nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, contemplate nella Convenzione e nei protocolli allegati (art. 1 del prot. 12, in riferimento a tutti i profili che attengono alla persona umana e alla sua dignità)

La sua lettura presuppone tutte le altre, ed espressamente quella di cui all'art. 1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, in forza della quale *"tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti"*.

La stessa Carta dei diritti dell'Unione Europea dedica l'intero capo III all'uguaglianza, all'interno del quale trova spazio l'art. 21 che pone agli Stati un obbligo di *"non discriminazione"*.

Come sopra abbiamo precisato, la Corte ricorda che l'art. 14 completa le altre disposizioni normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e non ha esistenza autonoma poiché vale unicamente per *"godimento dei diritti e delle libertà"* che esse garantiscono.

Certamente, può assumere rilevanza anche in assenza di un'inosservanza dei loro requisiti e entro tali limiti, ha portata autonoma, ma non può trovare applicazione se i fatti di causa non rientrano nella sfera di operatività di almeno una delle predette disposizione (v. le Sentenze 28 maggio 1985 nei casi *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, serie A n. 94, par. 71 e la Sentenza 28 ottobre 1987 nel caso *Inze c. Austria*, serie A n. 126, par. 36) e nel caso di specie, come di seguito chiariremo, l'intervento censurato è in palese violazione delle norme di cui all'art. 1 prot. 1 CEDU, degli artt. 2, 8, 13 e 35 CEDU.

La norma nel vietare ogni discriminazione nel godimento dei diritti delle libertà riconosciute nella Convenzione, fa riferimento al “*sesso, razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita*” e “*ad ogni altra condizione*”, che presuppone la tutela anche in relazione a forme di discriminazione non contemplate<sup>38</sup> e richiama il carattere solo esemplificativo della elencazione, conformemente alla sua concreta interpretazione ed applicazione della Corte.

## 11.2 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 1 prot. 1 CEDU

Come abbiamo precisamente illustrato, prima l'atto del Ministro, poi quello dell'Inail, hanno inciso su diritti e beni, conferiti con l'art. 1 comma 20, 21 e 22 della legge 247/2007, acquisiti ed entrati nel patrimonio dei suoi titolari, già con l'approvazione della legge e che, in quanto tali, rientrano nell'ambito di operatività dell'art. 1 prot. 1 CEDU.

Questi lavoratori avevano guadagnato il diritto alla pensione, che indiscutibilmente rientra nell'ambito di operatività e tutela della norma, come già in ultimo ribadito dalla Corte con la Sentenza del 30/9/2003, nel caso “*Ko.Po.c.Fr.*”, dove si ribadisce l'obbligo di non discriminazione nel conferimento dei diritti previdenziali dovendosi considerare tale (e cioè discriminazione) ogni distinzione che non trovi fondamento in “*...giustificazioni obiettive e razionali...*” che non possono essere ricondotte a “*imperativi finanziari*” di riequilibrio della spesa sociale.

Né può essere minimamente messo in dubbio che la diversa applicazione della legge<sup>39</sup> (il Decreto stesso e l'Atto amministrativo), con restrizione della

38 Judgment of 21 December 1999 in the case of *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*.

39 Come possiamo dimostrare in almeno due casi la legge è stata applicata per lavoratori del campo di Larderello che hanno visto riconoscersi il beneficio fino al 2/10/2003, mentre per centinaia di altri le domande sono state rigettate senza istruttoria.

platea, limitata ai soli lavoratori di alcuni dei reparti dei 15 siti dell'elenco rispetto ai 500 per i quali era intervenuto il riconoscimento ministeriale, sia discriminatoria, poiché non trova alcuna giustificazione ragionevole e razionale che possa giustificare la diversa regolamentazione.

La fattispecie, come illegittimamente modificata per effetto del Decreto impugnato (che tendeva a restringere la platea dei beneficiari, limitandola a coloro che avevano lavorato in reparti per i quali il riconoscimento fosse avvenuto fino al 31/12/1992), risultava comunque integrata e perfezionata per il caso che ci occupa (in riferimento alle Sentenze passate in giudicato che riconoscono l'esposizione ben oltre quella data nel campo di Larderello come per tutti gli altri siti).

Seppure si volesse considerare legittimo l'atto del Ministro, l'Inail non avrebbe potuto negare il certificato di esposizione utile per la pensione, in riferimento agli accertamenti contenuti nelle Sentenze richiamate.

L'elenco Inail è, dunque, lo strumento per discriminare, in ordine ad un diritto di natura patrimoniale tutelato dall'art. 1 prot. 1 della Convenzione.

Questa diversa regolamentazione ed applicazione della legge, per i motivi già esposti, è una ingiusta discriminazione in quanto tale vietata ex combinato disposto di cui agli art. 1 prot. 1 CEDU e 14 CEDU.

### **11.3 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 2 CEDU**

Gli atti impugnati che propugnano una diversa regolamentazione di casi del tutto eguali, che non è giustificata né giustificabile e che costituisce la espropriazione di beni già entrati nel patrimonio degli aventi diritto, va ad incidere su tutti gli altri profili, anche quelli non patrimoniali della persona umana, come tali tutelati e garantiti dalla Convenzione.

La norma di cui all'art. 2 tutela e garantisce, anche contro l'ingerenza dello Stato ed imponendogli specifici obblighi di salvaguardia, il diritto alla vita, all'integrità fisica e morale della persona, anche come presupposto per poter godere di tutti gli altri diritti (cfr. Motivo 2 del Ricorso, che qui si intende riscritto).

Gli atti impugnati impediscono agli aventi diritto già per molti anni esposti all'amianto di poter guadagnare l'accesso alla pensione e con esso al meritato riposo imponendo loro di continuare a lavorare in siti contaminati in amianto, per poter guadagnare quel salario necessario ad un'esistenza libera e dignitosa, per sé e per le loro famiglie.

Ma come abbiamo già più volte evidenziato, la legislazione nazionale nonostante il grave pregiudizio per la salute umana, non ha vietato l'attività di lavoro in esposizione all'amianto, che è lecita fino a 100 fibre/litro nella media

delle 8 ore lavorative, e impone obbligo di tutela e protezione solo con il suo superamento. Ma l'amianto è una sostanza cancerogena professionale per molteplici valenze: come iniziatore (fattore scatenante, inducente) del processo patologico; promotore (causa promuovente) e cioè aggrava una malattia già instaurata; oppure nell'accelerarne l'insorgenza, diminuendone la latenza e accorciando la vita delle persone.

Respirare altre fibre anche a presunte basse dosi e sporadicamente, può indurre, promuovere e diminuire i tempi di latenza di patologie asbesto correlate ed in quanto tale ledere il diritto alla vita, in quanto la dose è cumulativa, perché l'amianto inalato o ingerito rimane nell'organismo per tutta l'esistenza, e li fa danno.

Non solo lo Stato non fa nulla di veramente concreto ed efficace per bonificare i siti e metterli in sicurezza, ma con questa ingerenza obbliga i ricorrenti a continuare a lavorare in ambienti contaminati aumentando, dunque, la quantità di fibre presenti nell'organismo umano.

Altri lavoratori, quelli non discriminati, sono già in pensione e non sono più esposti.

Poiché gli atti impugnati incidono sul diritto alla vita e alla salute, che è tutelato dall'art. 2, con un diverso trattamento rispetto ad altri più fortunati, per il solo fatto di essere stati inseriti nell'elenco dell'Inail, pur essendo le due fattispecie del tutto uguali, la discriminazione è illegittima, in quanto lede un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione senza alcuna giustificazione, che possa dirsi plausibile e razionale.

#### **11.4 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 8 CEDU**

Gli atti dell'ingerenza statale che propugnano una diversa regolamentazione di casi del tutto eguali, che non è giustificata né giustificabile e che costituisce la espropriazione di beni già entrati nel patrimonio degli aventi diritto, va ad incidere su tutti gli altri profili, anche quelli non patrimoniali della persona umana, come tali tutelati e garantiti dalla Convenzione.

Oltre alla norma di cui all'art. 2, che tutela e garantisce il diritto alla vita, l'ingerenza dello Stato, che sottrae un diritto patrimoniale già acquisito, imponendo a questi poveri lavoratori di continuare a lavorare in esposizione all'amianto, ne lede i diritti contemplati e garantiti nell'art. 8 CEDU di cui ci siamo dilungati nel Motivo n. 3 che qui si intende riscritto.

Infatti questi lavoratori, che hanno già accumulato una enorme quantità di fibre nei tessuti del loro organismo, vedono aggravarsi il rischio di poter contrarre

delle gravissime patologie con la prospettiva di morire nell'arco di pochi mesi.

Ciò ne determina comunque un danno esistenziale e morale, che si va ad aggravare giorno dopo giorno.

Nello stesso tempo, questi lavoratori sono privati della necessaria serenità e tranquillità, nella consapevolezza non solo di essere portatori di un killer invisibile che alberga nel loro organismo ma di continuare ad alimentarlo con la esposizione lavorativa. Non solo, ma sottraggono tempo, che è sempre di meno rispetto a qualsiasi altro, non esposto, rispetto al quale hanno minori aspettative di vita, per i profili che sono stati già evidenziati, alla vita privata, ai loro rapporti, alla possibilità di autorealizzazione anche nelle relazioni umane ed in tutti i profili esistenziali, e per tutti gli altri contemplati, tutelati e protetti dall'art. 8.

Se per alcuni lavoratori, che come i ricorrenti sono stati esposti, comunque oltre il 31/12/1992, lo Stato ha ritenuto di collocarli in pensione e, dunque, a riposo, in assenza di esposizione e per permettere loro di poter godere anche dei diritti di cui all'art. 8, non si comprende per quale titolo, motivo e ragione, per altri, più sfortunati abbia deciso di non intervenire o anzi ha ritenuto di espropriarli di un diritto che era già loro e con esso la possibilità di goderne di tutti gli altri.

La discriminazione si traduce, dunque, anche nella lesione dei diritti di cui all'art. 8 della Convenzione.

### **11.5 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 6 CEDU**

Gli atti dell'ingerenza statale, che propugnano una diversa regolamentazione di casi del tutto eguali, che non è giustificata né giustificabile e che costituisce la espropriazione di beni già entrati nel patrimonio degli aventi diritto, va ad incidere su tutti gli altri profili, anche quelli non patrimoniali della persona umana, come tali tutelati e garantiti dalla Convenzione.

Nel caso che ci occupa, la discriminazione in oggetto travolge anche i diritti di cui all'art. 6 della Convenzione. Infatti, per alcuni lavoratori, quelli più fortunati, si è affermato il principio della presunzione di esposizione, senza necessità di azione giudiziaria.

Mentre per gli odierni ricorrenti, che sono nella loro stessa condizione ed hanno maturato un diritto in forza della legge, la discriminazione si traduce anche in una diversità di strumenti processuali, anche sul piano probatorio.

Per i primi una presunzione di esposizione, per i secondi un onere probatorio pressante, di cui si è detto, oltre la necessità di procedimenti destinati a superare il termine di ragionevole durata, tanto più che in gioco c'è la salute e l'integrità fisica, altri diritti fondamentali della Convenzione e il fatto che i tempi di

anticipazione del pensionamento sono molto brevi e dover ottenere una Sentenza favorevole ne vanifica il diritto e la possibilità di farlo valere.

### **11.6 Violazione dell'art. 14 in relazione all'art. 13 CEDU**

Gli atti dell'ingerenza statale che propugnano una diversa regolamentazione di casi del tutto eguali, che non è giustificata né giustificabile e che costituisce la espropriazione di beni già entrati nel patrimonio degli aventi diritto, va ad incidere su tutti gli altri profili, anche quelli non patrimoniali della persona umana, come tali tutelati e garantiti dalla Convenzione.

Nel caso che ci occupa, la discriminazione in oggetto travolge anche i diritti di cui all'art. 6 della Convenzione e poiché, come abbiamo visto, per le cause che hanno già promosso e con le quali sono stati riconosciuti esposti, la durata ha superato il tempo ragionevole, può essere previsto facilmente che nel caso che ci occupa l'atto discriminatorio vanifichi la possibilità di un ricorso effettivo.

Infatti, non solo questi lavoratori sono privi di una azione diretta per impugnare il Decreto del Ministro del lavoro che è atto legislativo, ma soprattutto anche nella più rosea delle previsioni non avrebbero la possibilità di far valere l'illegittimità della discriminazione, per i motivi che sopra abbiamo evidenziato.

Mentre per altri lavoratori esposti nella stessa misura e sempre oggetto di atto di indirizzo, in situazione per nulla diversa, il certificato di esposizione è stato già rilasciato e questi fortunati lavoratori sono già in pensione.

Con conseguente violazione della norma di cui all'art. 13.

### **11.7 Violazione dell'art. 1 del protocollo 12 CEDU**

Anche se si volesse superare il richiamo alla esplicita lesione dei diritti garantiti dagli artt. 1 prot. 1, 2, 6, 13 e 35 CEDU, non vi è chi non veda come gli atti impugnati costituiscano una ingerenza ed una conclamata e grave lesione dei diritti dei ricorrenti, rispetto ad altri lavoratori nelle medesime condizioni e, dunque, contrari al *generale divieto di discriminazione*, come sancito dall'art. 1 prot. 12, che testualmente: *La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.*

*Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.*

Questo protocollo, che contempla la norma in esame, è stato firmato a Roma il 4/11/2000 e non può essere considerato una ripetizione della protezione accordata dall'art. 14 della Convenzione, in quanto inserisce nel *corpus* dei diritti

fondamentali oggetto di tutela davanti alla Corte il generale divieto di discriminazione.

Per ciò stesso, comunque ed in ogni caso, gli atti impugnati sono illegittimi e violano le norme di diritto internazionale portate dalla Convenzione e dai protocolli allegati e per ciò stesso sono meritevoli di censura.

— § —



## Capitolo XII

### SETTIMO MOTIVO

*Violazione dell'art. 17 CEDU  
Divieto di abuso di diritto.*

**SOMMARIO:** 12.1 Interpretazione ed applicazione della norma.

I ricorrenti sostengono la violazione dell'art. 17 della Convenzione in combinato disposto con l'art. 1 del prot. 1, dell'art. 2, dell'art. 8 CEDU e delle altre norme afferenti i diritti dell'uomo e le sue libertà fondamentali.

L'art. 17 statuisce:

*“Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante il diritto per uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciute nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni più ampie di quelle previste in detta Convenzione”.*

#### **12.1 Interpretazione ed applicazione della norma**

L'emanazione di un Decreto e di un atto amministrativo “*miranti alla distruzione*” di un diritto di credito, contemplato da una normativa nazionale e tutelato dall'art. 1 del Protocollo n. 1, è una violazione del divieto di abuso di diritto, previsto dall'art. 17 della presente Convenzione.

Come abbiamo evidentemente dimostrato, con i documenti allegati, il *modus operandi* degli Enti strumentali e del Governo convenuto, ledono il diritto di credito dei ricorrenti ed abusano del diritto, non applicando le leggi dello Stato e rendendo necessario, in ogni occasione, dover agire in giudizio, con tempi prolungati, e con definizione oltre la ragionevole durata, che fa permanere i lavoratori in esposizione all'amianto.



**PARTE TERZA**  
**Condizione di ricevibilità del ricorso**

**CAPITOLO XIII**

**ESPOSIZIONE RELATIVA ALL'ART. 35 § 1 DELLA  
CONVENZIONE.**

**Exposé relatif aux prescriptions de l'article 35 § 1 de la convention.**  
**Statement relative to article 35 § 1 of the convention.**

<i>SOMMARIO:</i> 13.1 Quanto al diritto al ricorso immediato e all'assenza di tutela nell'ordinamento interno – 13.2 Conclusioni.
---

**13.1 Quanto al diritto al ricorso immediato e all'assenza di tutela nell'ordinamento interno.**

Quanto al termine dei sei mesi dalla decisione interna definitiva di cui all'art. 35 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo, al fine del vaglio di ricevibilità del presente ricorso, i ricorrenti precisano di non avere la possibilità di accedere alla tutela dei loro diritti, contemplati anche dalla Convenzione, nell'ordinamento interno e di dover, dunque, adire direttamente la Corte Europea.

Nel caso di specie, la Sentenza interna definitiva non è mai intervenuta, in quanto nessuna azione giudiziaria sarebbe possibile per far disapplicare da un Giudice il Decreto Ministeriale in oggetto e del susseguente atto Inail e tutelare immediatamente e direttamente il diritto soggettivo.

La norma del Decreto (art. 1, lettera B) e l'atto Inail e l'interpretazione delle norme come sopra richiamata (*cfr. motivi di cui in premessa*), interdicono ai ricorrenti ed agli iscritti alle Associazioni di poter domandare la tutela, effettiva, efficace, efficiente e tempestiva dei diritti conferiti dall'art. 13, comma 8, Legge n. 257/92, dall'art. 18, comma 8, Legge n. 179/02 e dall'art. 1, commi 20, 21 e 22 della Legge n. 247/07.

La Corte, nella Sentenza del 23.04.2006, nel caso *Patrono, Cascini e Stefanelli* contro Italia, ha già precisato che l'obbligo derivante dall'art. 35 si limita a quello di far un uso normale dei ricorsi verosimilmente efficaci, sufficienti e accessibili (v. la decisione *Sofrì e altri c. Italia*, ricorso n. 37235/97).

In particolare, la Convenzione prescrive il previo esaurimento solo dei ricorsi che siano, in riferimento alle violazioni contestate, contemporaneamente disponibili ed adeguate.

Essi devono presentare un grado sufficiente di certezza non solo in teoria ma anche in pratica, in caso contrario mancherebbe loro l'effettività e l'accessibilità richieste (v. la Sentenza 19 febbraio 1998 nel caso *Dalia c. Francia*, par. 38).

La Corte, nella Sentenza n. 223 del 28.07.1999 nel caso *Selmouni c. Francia*, ha inoltre riconosciuto, richiamando la Sentenza nel caso *Cardot*, par. 34, che l'art. 35 deve essere applicato con una certa elasticità e senza eccessivo formalismo.

Ha inoltre ammesso che la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne non si accontenta di un'applicazione automatica e non è assoluta; nel controllarne il rispetto, occorre tener conto delle circostanze di causa (che noi abbiamo dedotto nella parte in fatto e nei motivi), come da Sentenza nel caso *Van Oosterwijk*, par. 35.

Ciò significa, in particolare, che la Corte deve tener conto realisticamente, non solo dei ricorsi previsti, in teoria, nel sistema giuridico della parte contraente interessata, ma anche nel contesto giuridico e politico nel quale si situano, nonché della situazione personale dei ricorrenti (Sentenza nel caso *Akdivar* e altri, par. 69).

Nel caso di specie, al fine di dimostrare l'inefficacia di qualsivoglia azione giudiziaria, volta a contrastare la vigente legislazione sopra illustrata, si ricorda che per le norme della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non sussiste il meccanismo della loro diretta applicabilità in Italia, poiché soltanto la Corte Costituzionale italiana ha il potere di verificare se e quando le leggi ordinarie e nazionali si pongono in contrasto con le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dichiarandole perciò incostituzionali (vedi Corte Costituzionale italiana Sentenze n. 348 e 349 del 22/24 ottobre 2007).

Le sopra menzionate Sentenze escludono ogni possibile controllo diffuso da parte di Giudici comuni, che possa risolversi in una disapplicazione della norma interna, per contrasto con la disciplina CEDU.

E' giurisprudenza costante di Codesta Corte Europea che la questione di costituzionalità non costituisca una effettiva via di ricorso interna nell'ordinamento italiano, per il mancato accesso diretto delle vittime di fronte alla Corte Costituzionale: vedi nel caso *CORDOVA c. Italie* (Ricorso n. 40877/98) la Sentenza del 30 gennaio 2003, § 32.

Senza tener conto che la natura degli interessi in gioco e il limitato periodo di tempo di anticipazione del pensionamento, renderebbero vana una decisione non tempestiva (art. 6 e 13 CEDU).

I ricorrenti non sono obbligati ad esperire quei rimedi, pur in ipotesi possibili, il cui esito non fosse per essi prevedibilmente positivo. Si ricorda che l'obbligo del previo esaurimento delle vie interne di ricorso giurisdizionale, prima di poter adire la

Corte di Strasburgo, di cui all'art. 35 della Convenzione Europea dei Diritti Umani, è modulato in rapporto alla effettività del rimedio giurisdizionale interno (in stretta connessione con la norma di cui all'art. 13 e all'art. 6 della Convenzione, per i quali richiamiamo quanto evidenziato nella parte che precede), nel senso che il ricorrente a Strasburgo non è obbligato ad esperire quei rimedi, pur in ipotesi possibili, il cui esito non fosse prevedibilmente positivo per lo stesso ricorrente.

Tanto più se con il superamento del termine di ragionevole durata anche un riconoscimento costituirebbe la vanificazione del diritto (risultando più efficace un'azione diretta innanzi la Corte di Strasburgo al fine di poter evitare un intervento solo a posteriori; cfr Sentenza del 29/3/2006 *Scordino/Italia*, come abbiamo già precisato nei motivi del ricorso).

In tal senso si è espressa la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei casi *Buchen c. République Tchèque* (Requête n. 36541/97) Sentenza del 26 novembre 2002, § 49, *Albanese c. Italia* (Ricorso n. 77924/01) Sentenza 23.03.2006, § 70 e caso *Forte c. Italia* ( Ricorso n. 77986/01), Sentenza 10 novembre 2005 § 23.

I ricorrenti ricordano, inoltre, la decisione del 6 maggio 2004 con cui la Corte Europea dei Diritti Umani ha dichiarato IRRICEVIBILE il ricorso n.66432/200 1, in un caso "*pilota*", *Miconi C. Italia*, in cui il ricorrente, aveva denunciato la Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n.1 Addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 4.1 1.1950, sul diritto al rispetto dei beni, nell'ipotesi di una legge che abbia negato la distrazione, ex articolo 93 del codice di procedura civile italiano, delle spese e degli onorari già maturati da un avvocato antistatario.

In quel caso, la Corte ha negato quella stessa tutela che aveva riconosciuto ad un altro avvocato antistatario (caso *Ambrosi C. Italia* Sentenza del 19.10.2000), solo per la tardività di presentazione del ricorso a Strasburgo; infatti il *dies a quo* della decisione interna definitiva, prevista dall'art. 35 della Convenzione è stato identificato dalla Corte non con una Sentenza del giudice nazionale, ma con l'entrata in vigore di una legge. I ricorrenti hanno inoltrato la domanda, al fine di veder riconosciuto il loro diritto, all'Ente previdenziale competente e cioè all'Inail, il quale nel respingere già le prime domande, ha fatto riferimento alla legge, così come applicabile ed interpretabile in forza del Decreto Ministeriale impugnato.

Nel caso di specie, il Giudice italiano è chiamato ad applicare, contemporaneamente l'art. 1 commi 20, 21 e 22 della Legge 247/07 ed il Decreto Ministeriale, fonte normativa, subordinata rispetto alla fonte attributiva del diritto, ma pur sempre fonte normativa e successiva (e sul punto viggono anche i principi della successione della legge nel tempo).

Inoltre, l'art. 101 della Costituzione repubblicana, sottopone il Giudice alla legge, che per il caso che ci occupa è sia la fonte legislativa, sia la fonte dell'Atto Ministeriale, dal quale non potrà prescindere.

Il Decreto Ministeriale, fonte di diritto, detta l'applicazione della norma, e porta

a conferire il beneficio contributivo soltanto ai lavoratori di 15 siti (solo quelli indicati nell'atto Inail) rispetto ai 500 per i quali è intervenuto l'accertamento dell'esposizione in forza dell'atto di indirizzo ministeriale ed oggetto del riconoscimento del diritto al prolungamento entrato nel patrimonio di tutti i lavoratori con la legge 247/2007 pubblicata in data 29/12/2007 e che non è possibile far valere nell'ordinamento interno.

Diritto, tra l'altro contemplato, nell'art. 1 del Protocollo 1 di detta Convenzione, e che si riverbera per i profili illustrati sui diritti contemplati negli artt. 2, 6 e 8 CEDU, con il risultato che nell'ordinamento interno il Giudice nazionale facendo applicazione del Decreto che è norma dello Stato, deve escludere dal beneficio e dalla tutela gli altri lavoratori, che tuttavia sono nelle stesse condizioni di fatto e di diritto (oltre che riconosciuti tali dall'art. 1 legge 247/07) con conseguente discriminazione e violazione degli altri diritti CEDU.

L'esito del giudizio innanzi l'istanza nazionale sarebbe, dunque, già segnato senza la possibilità di far applicare le norme della Convenzione, in quanto, come si è già precisato, il Giudice italiano è soggetto alla legge e nella migliore delle ipotesi pur con un eventuale declaratoria di incostituzionalità il procedimento si prolungherebbe tanto da rendere vana la eventuale Sentenza positiva.

Pertanto, nessun Giudice potrebbe contrastare la vigente legislazione sopra illustrata, per cui sarebbe infruttuosa qualsiasi azione giudiziaria, motivo per il quale l'atto finale e il *termine a quo* vanno considerati rispettivamente il Decreto del Ministro e l'atto Inail, il primo come pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, il secondo nel termine emesso.

Non esiste in sostanza un'azione per far valere efficacemente e tempestivamente i diritti dei lavoratori, anche in assenza di garanzie in ordine alla ragionevole durata del processo ed alla tutela effettiva dei diritti.

### **13.2 Conclusioni**

Non sussiste, dunque, nell'ordinamento interno, un effettivo mezzo di tutela dei diritti, tale da essere considerato un ricorso effettivo ed esperibile ai sensi dell'art. 6 CEDU, in riferimento alle norme di cui agli artt. 13 e 35 CEDU.

In questo caso, il DECRETO E L'ATTO contestati sono entrati in vigore rispettivamente il 12.05.08, ed il 19.05.08 quindi, ad oggi, (quando è stato inoltrato il ricorso) non sono ancora trascorsi i sei mesi, quale termine di decadenza per ricorrere a Codesta Corte.

**PARTE QUARTA**  
**Risarcimento dei danni e loro quantificazione**

**CAPITOLO XIV**

**ESPOSIZIONE RELATIVA ALL'OGGETTO DEL  
RICORSO E DOMANDE PROVVISORIE PER UN'EQUA  
SODDISFAZIONE.**

**Exposé de l'objet de la requête et prétentions provisoires pour  
une satisfaction équitable.**

**Statement of the object of the application and provisional claims  
for just satisfaction.**

<p><i>SOMMARIO:</i> 14.1 I diritti di cui si chiede la tutela in ambito internazionale – 14.2 Danno materiale – 14.3 Danno morale ed altri danni non patrimoniali.</p>
--

**14.1 Diritti di cui si chiede la tutela in ambito internazionale**

I ricorrenti chiedono l'accertamento delle violazioni dell'art.1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (protezione della proprietà), dell'art 14 della Convenzione (divieto di discriminazione) combinato con l'art 1 del suddetto protocollo e dell'art. 17 (divieto di abuso di diritto) e dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita) e dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e al domicilio) e dell'art. 6 CEDU (diritto ad un processo equo e giusto) e la conseguente condanna a renderne effettivi (art. 1 ed art 13 CEDU) i diritti e le relative tutele, in esso contemplati, per loro stessi ma anche per tutti gli altri cittadini della Repubblica.

Inoltre, il risarcimento di tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti e *patiendi*; per i quali non può negarsi la responsabilità della Repubblica Italiana.

## 14.2 Danno materiale

Si chiede innanzitutto e prima di tutto il risarcimento dei danni patrimoniali sofferti dai ricorrenti e dalle loro associazioni, siano essi patiti e *patiendi*, per contatto o contratto sociale e per responsabilità da fatto illecito.

Innanzitutto la Corte internazionale gli aventi diritto domandano il risarcimento per la lesione del diritto alla prestazione previdenziale, - di cui all'art. 1, commi 20, 21 e 22 della Legge n. 247/07 e cioè i ratei di pensione - , e gli ulteriori danni patrimoniali, anche potenziali.

Un danno patrimoniale ulteriore già c'è, in quanto non può essere messo in dubbio che i ricorrenti vivono con l'ansia e la preoccupazione di poter vedere il loro corpo devastato dalla malattia. Ciò condiziona le loro scelte, impone psicoterapie, uso di farmaci, ansiolitici e sonniferi; scelte salutistiche; esami medici.

Si chiede pertanto anche l'ulteriore risarcimento per questi profili e per tutti gli altri di cui in premessa.

Si chiede eguale condanna del Governo Italiano, a risarcire a tutte le Associazioni ed ai loro iscritti, odierni ricorrenti, tutti i danni patrimoniali, *patiti* e *patiendi*, nessuno escluso, nella misura che la Corte riterrà equa e giusta.

## 14.3 Danno morale ed altri danni non patrimoniali

Ci limitiamo a richiamare le nostre premesse.

Il danno alla salute già c'è, è quello delle fibre ormai penetrate nell'organismo, e la preoccupazione, che si trasforma in psicopatologia, perché una volta che queste fibre si svegliano non c'è speranza.

La Sentenza di morte è ormai stampata e non prevede la domanda di grazia.

L'atto governativo è pertanto foriero di gravissimo danno morale, esistenziale e di lesione di tutti i diritti contemplati dalla Costituzione della Repubblica Italiana e della Convenzione e dei relativi allegati.

Con la pensione, questi poveri lavoratori avrebbero dovuto compensare le minori aspettative di vita, limitare l'esposizione che si cumula, e aumenta il rischio, diminuisce la latenza, accelera e stimola la cancerogenesi<sup>40</sup>.

Ledere i beni e i diritti di cui alla Convenzione nei termini che abbiamo già

---

<sup>40</sup> Richiamando lo studio del Dott. Tomatis e tutte le acquisizioni della scienza medico-legale, non possiamo revocare in dubbio che il permanere dei ricorrenti nell'attività lavorativa in esposizione all'amianto aumenti il rischio di contrarre dette patologie e lasci i lavoratori nel dilemma, rimanere esposti all'amianto con il rischio di contrarre la patologia o buttare la spugna e dimettersi.

evidenziato, legittima la domanda di risarcimento di tutti i danni non patrimoniali.

Abbiamo dimostrato che per almeno due casi l'Inail ha applicato correttamente la legge e rilasciato il certificato, che riconosce un'esposizione fino al 2003, ma per altri centinaia di casi di lavoratori dello stesso sito, le domande sono state rigettate, e tra questi anche per coloro che erano portatori di Sentenze passate in giudicato che riconoscevano il diritto ben oltre la data del 31/12/1992.

Mentre altri lavoratori, che dopo due Sentenze di merito hanno risolto il rapporto e si sono collocati in pensione, hanno visto la prestazione non erogata o revocata, in forza della Sentenza della Cassazione.

Ciò suona come uno schiaffo ai principi della convenzione al rispetto della dignità della persona e del lavoro, tradisce i patti sui quali si è edificata la nuova Italia e la nuova Europa.

Basti un solo esempio. L'Inail non ha dato applicazione agli atti di indirizzo, tra i quali quello relativo al Campo di Larderello che in forza dell'art. 18, comma 8, Legge 179/02, avrebbe dovuto portare al pacifico riconoscimento del beneficio contributivo e, dunque, alla prestazione previdenziale.

Invece, ben diversamente, per il caso in richiamo, la Corte di Cassazione, non ritenendo sufficiente l'atto di indirizzo, ha formulato il principio di diritto in forza del quale: *“il disposto dell'art. 13, ottavo comma, della legge 257/92, relativo alla attribuzione di un beneficio contributivo pensionistico ai lavoratori esposti all'amianto per un periodo superiore ai 10 anni, va interpretato nel senso che l'esposizione all'amianto ivi prevista è identificabile con una esposizione superiore al valore di 0,1 fibre per centimetro cubo di cui all'art. 24, terzo comma d lgs 277/91, ed espletterà, nell'ambito dei suoi poteri, tutti gli accertamenti opportuni al fine di verificare il superamento di suddetta soglia.”*, cassando le Sentenze e determinando la prosecuzione del giudizio.

Come abbiamo anticipato questi lavoratori si sono dimessi ed ora sono privi di qualsiasi reddito, pur essendo portatori di un diritto soggettivo già prima dell'ultimo intervento normativo della legge 247/07 e ancorpiù dopo l'approvazione di queste ultime norme, hanno visto andare in fumo il loro diritto quando sembrava che più nulla e nessuno si potesse opporre. Ma non per tutti, perché per lo stesso sito di Larderello e non ci stancheremo mai di ripeterlo, per due fortunati lavoratori l'Inail ha emesso il certificato con il riconoscimento fino al 2003. E', dunque, inammissibile, inconcepibile e foriero di un gravissimo danno morale, esistenziale, alla dignità, all'identità personale e per lesione di tutti i diritti della Convenzione, il *modus operandi* della Repubblica Italiana, che legittima la domanda di risarcimento, di tutti i danni, non patrimoniali, nessuno escluso.

E ciò in favore di tutti i lavoratori, nessuno escluso!



## CONCLUSIONI

Il diritto non può essere solo un complesso di norme per fattispecie astratte e fredde, vuote e lontane, ma lo strumento per riaffermare l'uomo, la sua dignità, le sue esigenze, le sue aspirazioni, in definitiva... i suoi Diritti.

Quelli veri... quelli che stanno scritti nella Costituzione... ma che molti fingono di dimenticare... ma che forse non conoscono ... o più grave... che non condividono...

Questa vicenda, dove i lavoratori ci sono e sono in carne ed ossa, è una tragedia...

Migliaia di lavoratori o di semplici cittadini, che hanno le fibre nel loro organismo, non hanno accettato ed anzi, hanno raccolto la sfida.

Intendono lottare contro l'ingiusta discriminazione e negazione dei diritti ...

La loro sorte, infatti, è già segnata, perché dipende dalla fibra, anche da una sola fibra, sufficiente per distruggere l'intero organismo.

Ma questi uomini e queste donne non si arrendono, lottano e lotteranno per loro stessi e per tutti gli altri ed anche per le future generazioni.

Perché vincere la battaglia contro l'amianto vuol dire costruire un mondo nuovo, vero e solidale, attento all'uomo, alla vita e alla sua dignità.

