# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **179/1988** (ECLI:IT:COST:1988:179)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **10/11/1987**; Decisione del **10/02/1988**
Deposito del **18/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10402 10403 10404 13621**
Atti decisi:

N. 179

## SENTENZA 10-18 FEBBRAIO 1988.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (T.U. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), correlato alla tabella all. n. 4, voce n. 44, come modificata dal d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482, ed alla tabella all. n. 5, voce n. 21; dell'art. 134, commi primo e secondo, del d.P.R. n. 1124 del 1965, correlato alla tabella all. n. 4, modificata con d.P.R. n. 482 del 1975; dell'art. 144 del d.P.R. n. 1124 del 1965, modificato dall'art. 2 della legge 27 dicembre 1975, n. 780 (Norme concernenti la silicosi e l'asbestosi), correlato alla tabella all. n. 8, promossi con ordinanze emesse il 3 febbraio e l'8 maggio 1981 dal Pretore di Torino, il 29 ottobre 1981 dal Pretore di Ancona, il 27 gennaio 1982 dal Pretore di Vercelli, il 10 marzo 1982 dal Pretore di

Padova (n. 2 ordinanze), il 17 maggio 1982 dal Pretore di Bologna, il 27 luglio 1982 dal Pretore di Genova, il 29 gennaio 1983 dal Tribunale di Alessandria, il 17 ottobre 1983 dal Pretore di Aosta, il 21 maggio, il 30 maggio e l'8 luglio 1986 dal Pretore di Lecco e il 20 gennaio 1987 dal Tribunale di Reggio Emilia, rispettivamente iscritte ai nn. 202, 600 e 793 del registro ordinanze 1981, nn. 216, 317, 318, 470 e 670 del registro ordinanze 1982, n. 158 del registro ordinanze 1983, n. 6 del registro ordinanze 1984, nn. 528, 570 e 639 del registro ordinanze 1986 e n. 105 del registro ordinanze 1987 e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali della Repubblica nn. 19, 89, 255, 297 e 276 dell'anno 1982, nn. 60 e 198 dell'anno 1983, n. 155 dell'anno 1984, nn. 49, 50 e 54/1ª serie speciale dell'anno 1986 e n. 15/la serie speciale dell'anno 1987.

Visti gli atti di costituzione di Gallina Adda, di Verdenelli Nardino, di Cammellotto Elio, di Calosso Sebastiano, della s.p.a. SNIA VISCOSA e dell'I.N.A.I.L., nonche gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avvocati Franco Agostini per Verdenelli Nardino, Giulio Cardelli Santucci per la s.p.a. SNIA VISCOSA, Saverio Muccia e Enrico Ruffini per l'I.N.A.I.L. e gli Avvocati dello Stato Luigi Sinicolfi e Paolo D'Amico per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. - Le questioni sollevate con le ordinanze di rimessione sono in parte identiche, in parte connesse, in quanto riguardano la normativa, desumibile da alcune disposizioni del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle leggi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali) riflettente princìpi e concernente aspetti essenziali dell'assicurazione contro le malattie professionali. Pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti e definiti con un'unica sentenza.

2. - Le disposizioni in parola sono:

a) l'art. 3, comma primo, del d.P.R. n. 1124 con il quale è stabilito che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria riguarda le (sole) malattie indicate nella tabella allegata n. 4, che siano contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni specificate nella tabella stessa: la norma racchiusa in tale disposizione è particolarmente espressiva del carattere saliente del sistema tabellare - la tassatività, di cui si dirà appresso - ed è impugnata da un considerevole numero delle ordinanze in epigrafe;

b) l'art. 144 dello stesso d.P.R. n. 1124 (Capo VIII del titolo I, concernente disposizioni speciali per la silicosi e l'asbestosi in materia di assicurazione contro le malattie professionali nell'industria) prevede che fra le malattie contemplate dall'art. 3 è compresa l'asbestosi, contratta nell'esercizio delle lavorazioni specificate nella tabella allegata n. 8: la norma è espressiva, per un settore delle malattie professionali nell'industria, dello stesso princìpio suindicato ed è impugnata dall'ordinanza R.O. n. 670 del 1982;

c) l'art. 211 dello stesso d.P.R. n. 1124, con il quale è stabilito che l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura riguarda le (sole) malattie indicate nella tabella allegata n. 5, che siano contratte nell'esercizio e a causa delle lavorazioni specificate nella tabella stessa: la norma racchiusa in tale disposizione è espressiva per l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura del suindicato princìpio della tassatività ed è impugnata implicitamente, ma univocamente, dall'ordinanza R.O. n. 793 del 1981 con il riferirsi alla tabella allegata n. 5, destinata a specificare le lavorazioni nell'esercizio e a causa delle quali sono contratte le dette malattie;

d) l'art. 134, comma primo, dello stesso d.P.R. n. 1124, con il quale, per le malattie professionali nell'industria, è stabilito che le prestazioni previdenziali sono dovute anche nel

caso che l'assicurato abbia cessato di prendere parte alle suindicate lavorazioni morbigene (solo) se l'inabilità o la morte si verifichi entro il periodo di tempo indicato per ciascuna malattia nella tabella allegata n. 4: la norma racchiusa nell'art. 134, comma primo, è espressiva per le malattie professionali nell'industria del princìpio della tassatività sotto l'aspetto temporale ed è impugnata dal maggior numero delle ordinanze di rimessione.

I caratteri propri del cosiddetto "sistema tabellare" come delineati dalla normativa in argomento consistono:

a) nella predeterminazione, mediante elenchi tassativi, di malattie "tipiche", cioè ritenute, allo stato delle conoscenze scientifiche e dei dati di esperienza statisticamente rilevati, eziologicamente derivanti da un dato agente patogeno o di malattie "causate da" un dato agente patogeno, agente patogeno costituente in entrambi i casi il fulcro della tassatività, con l'indicazione, del pari tassativa, delle lavorazioni morbigene, cioè ritenute pregiudizievolmente espositive del lavoratore al detto agente patogeno, indicazione specificativa dell'eziologia professionale delle malattie;

b) nella predeterminazione del periodo di tempo massimo entro il quale la malattia deve manifestarsi per essere (eziologicamente riconducibile a causa professionale e quindi) indennizzabile.

3. - È ovvio che il sistema si fonda su presunzioni, che operano a vantaggio del lavoratore.

In particolare, qualora le tabelle contengano l'indicazione di malattie tipiche, e delle lavorazioni morbigene, sono presunti sia il carattere professionale della data malattia astrattamente considerata (l'eziologia fra un dato tipo di malattia e un certo agente patogeno tramite date lavorazioni), sia il carattere professionale della malattia concreta il cui portatore sia stato addetto a quelle lavorazioni; mentre, qualora le tabelle contengano l'elencazione di malattie indicate come "malattie causate da" un dato agente patogeno e delle lavorazioni morbigene, è comunque presunto il carattere professionale della malattia concreta, il cui portatore sia stato addetto a quelle lavorazioni.

La tassatività del sistema tabellare implica peraltro che solo le malattie tipiche, e quelle connesse a date lavorazioni e, tramite le medesime, a un dato agente patogeno, sono coperte dalla apposita tutela previdenziale. Dimodoché da un lato gli assicurati fruiscono del beneficio che tale indennizzabilità è resa estremamente agevole attraverso le cennate presunzioni. Ma dall'altro essi scontano le conseguenze della tassatività, nel senso che non è loro consentito provare secondo le regole ordinarie il carattere professionale di malattie non tipiche, o non riconducibili a un certo agente patogeno tramite lavorazioni specificamente indicate, malattie che sono pertanto non tutelate anche se in ipotesi derivanti da causa professionale.

Analogamente accade per i limiti temporali di manifestazione delle malattie. Per le malattie come sopra indennizzabili che si manifestino nei termini massimi di tempo indicati per ciascuna di esse, il carattere professionale è presunto, anche se esse non si manifestino immediatamente. Per converso non è consentito provare secondo le regole ordinarie l'eziologia professionale delle malattie che, anche se comprese negli elenchi, si manifestino oltre quel termine.

4. - Contro le cennate esclusioni e limitazioni si appuntano le critiche dei giudici a quibus, i quali tutti sostanzialmente sostengono che per tali suoi effetti negativi, derivanti dalla "tassatività", il sistema tabellare, nelle norme rispettivamente censurate, presenta considerevoli vuoti di tutela e pertanto si pone in contrasto con l'art. 38, comma secondo, Cost. (per quanto concerne la mancata considerazione di lavorazioni morbigene diverse da quelle indicate nella tabella ai fini dell'indennizzabilità dell'ipoacusia, cfr. R.O. n. 470 del 1982; analogamente n. 528 del 1986, n. 570 del 1986, n. 639 del 1986, n. 600 del 1981; per quanto

concerne la mancata considerazione di malattie diverse dalla asbestosi, la sola indicata nella tabella n. 8, fra quelle causate dall'agente patogeno pur indicato nella stessa tabella, cfr. R.O. n. 670 del 1982; per quanto concerne la mancata considerazione di broncopneumopatie causate da agenti patogeni connessi alla lavorazione agricola diversi da quelli indicati nella tabella, cfr. R.O. n. 793 del 1981; per quanto concerne la mancata considerazione di malattie manifestatesi oltre il decorso dei termini temporali indicati nelle tabelle cfr. R.O. n. 216 del 1982, R.O. n. 317 del 1982, R.O. n. 318 del 1982, R.O. n. 158 del 1983, R.O. n. 202 del 1981, R.O. n. 600 del 1981, R.O. n. 6 del 1984, R.O. n. 105 del 1987).

Alcuni dei detti giudici a quibus sostengono che le cennate esclusioni e limitazioni feriscano anche gli artt. 3, 24 e 32 Cost.

5. - È opportuno esaminare, prima di ogni altra, la questione, posta da tutte le ordinanze di rimessione, di legittimità delle norme di cui si tratta in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 206 del 1974, ha osservato che il sistema tabellare presenta il "vantaggio della presunzione legale circa l'eziologia professionale delle malattie contratte nell'esercizio delle lavorazioni morbigene": presunzione che, una volta accertata l'esistenza di una di tali malattie, esonera (l'assicurato) dall'"ardua prova" della sua diretta dipendenza dall'attività professionale.

Ciò posto, ha riconosciuto che il sistema lascia dei vuoti di tutela in relazione a malattie e lavorazioni non comprese negli elenchi. Ma ha ritenuto tali vuoti non suscettivi di menomare in misura rilevante l'idoneità del sistema all'attuazione del precetto di cui all'art. 38, comma secondo, Cost., costituendo il sistema stesso pur sempre - se raffrontato ad altro non fondato su elenchi tassativi, ma sguarnito della automaticità del riconoscimento della causa di lavoro - una effettiva garanzia per i lavoratori esposti alle malattie professionali.

La sentenza stessa ha tuttavia avvertito la necessità di adeguare il sistema alle esigenze della tutela in argomento. Al riguardo, dopo aver escluso che l'adeguamento sia attuabile in modo soddisfacente mediante sporadici interventi di modificazione o integrazione delle tabelle in via amministrativa ex art. 3 del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, ha segnalato al Governo e al Parlamento l'opportunità ed urgenza dell'adozione in via legislativa di un sistema misto, che preveda, cioè, sia la formazione delle tabelle sia la possibilità, per tutti i lavoratori, di provare l'eziologia professionale di una malattia non compresa nelle medesime. Ed ha sottolineato come tale soluzione sia stata sollecitata con una raccomandazione della Commissione della Comunità europea del 23 luglio 1962 (Gazz. uff. CEE 31 agosto 1962, n. 80) e sia già stata attuata dalla Repubblica federale tedesca con legge 20 aprile 1963.

Con la successiva sentenza n. 140 del 1981, questa Corte ha nuovamente dichiarato non fondata la questione ora riproposta, argomentando da ciò, che era frattanto intervenuto il d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482, di aggiornamento e di modificazione delle tabelle - secondo quanto previsto dall'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965 - con il quale era stato aumentato il numero delle malattie tabellate e delle lavorazioni morbigene, e che le voci e sottovoci di queste erano state formulate in modo particolarmente generico, cosicché il sistema aveva acquistato maggiore flessibilità.

6. - Il risultato della comparazione, operata da questa Corte con la sentenza n. 206 del 1974, tra vantaggi e svantaggi per i lavoratori del sistema tabellare, vale a dire la ravvisata prevalenza dei vantaggi che ha indotto allora questa Corte a ritenere non fondata la questione ora riproposta, poggia sull'individuazione di un equilibrio realizzato dal sistema stesso fra interesse all'accertamento presuntivo dell'eziologia professionale, ma ad area (ontologica e temporale) limitata, e interesse ad allargare, sia pure con i mezzi di prova ordinari, l'area medesima.

E tuttavia tale equilibrio è considerato come prossimo al punto di rottura dalla sentenza stessa che segnala al Governo e al Parlamento "l'opportunità e l'urgenza" dell'adozione di un sistema misto.

Né diversamente può dirsi della sentenza n. 140 del 1981, la quale, argomentando - oltre che dall'aumento tabellare, nel frattempo intervenuto, del numero delle malattie e delle lavorazioni morbigene, dalla formulazione generica delle voci e sottovoci di queste ultime - trae conclusioni inspirate all'esigenza di una interpretazione o applicazione meno rigorosa della tassatività degli elenchi.

In ogni caso non può ignorarsi, perché fa parte della comune esperienza, l'intervenuto progresso delle tecnologie diagnostiche, anche e particolarmente nel settore della medicina del lavoro, progresso che implica da un lato l'allargamento delle ipotesi di massima probabilità di eziologia professionale di date malattie, definibili come tipiche, dall'altro l'aumento del tasso di agevolezza e di attendibilità dell'indagine su tale eziologia, quando l'indagine non è, come nelle ipotesi ora indicate, già scontata.

Né può ignorarsi l'intervenuto sviluppo, anche fortemente innovativo, delle tecnologie produttive, sviluppo che implica l'incremento dei fattori di rischio delle malattie professionali.

E dunque è alterato il rapporto di rilevanza fra i due interessi in gioco sopra indicati (l'interesse all'accertamento presuntivo si è attenuato, mentre ha acquistato spessore l'interesse all'allargamento dell'area della eziologia), sicché la presunzione nascente dalle tabelle è divenuta insufficiente a compensare il divieto dell'indagine aperta sulla causa di lavoro. E ciò non solo per quel che concerne l'individuazione di nuove malattie, ma anche per quel che concerne gli ostacoli che all'accertamento dell'eziologia professionale delle malattie può opporre la distanza temporale fra la causa patologica e la manifestazione morbosa.

Alla luce di tale situazione - della cui emersione ha mostrato di darsi carico il Governo, aggiornando e modificando le tabelle con il d.P.R. n. 482 del 1975 - acquistano particolare rilievo le sollecitazioni dirette, in vari ordinamenti e a vari livelli, all'abbandono del sistema tabellare chiuso per un sistema misto con liste aperte, nonché l'effettiva adozione di un siffatto sistema da parte di più legislazioni europee.

La questione deve pertanto ritenersi fondata.

7. - Ciò postula non soltanto l'aggiornamento con adeguata frequenza degli elenchi delle malattie tipiche, ma anche e soprattutto il riconoscimento che il sistema tabellare ora in vigore si pone in contrasto con il precetto costituzionale consacrato nell'art. 38, comma secondo, della Costituzione in quanto, in aggiunta alla previsione tabellare, non consente (nell'ambito delle attività protette industriali e agricole di cui rispettivamente agli artt. 1, 206, 207 e 208 del d.P.R. n. 1124 del 1965) l'indagine sull'eziologia professionale delle malattie indipendentemente dagli elenchi stabiliti e dai tempi della manifestazione morbosa richiesti dalla legge.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui non prevede che "l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro".

Va altresì dichiarata l'illegittimità, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 211, comma primo, del detto decreto n. 1124, nella parte in cui non contiene analoga previsione per

l'assicurazione contro le malattie professionali nell'agricoltura.

Va ancora dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 134, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124, nella parte in cui, per l'ipotesi di abbandono da parte dell'assicurato della lavorazione morbigena, stabilisce che le prestazioni previdenziali previste per le malattie professionali nell'industria sono dovute sempreché le manifestazioni morbose si verifichino entro un termine.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 1965 rimane assorbita, stante la correlazione fra tale articolo e l'art. 144 dello stesso d.P.R. n. 1124 del 1965, quella concernente la legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione.

Dalla predetta dichiarazione di illegittimità e dalle altre qui pronunciate rimangono assorbite tutte le altre questioni.

In relazione alla pronuncia concernente l'art. 134, comma primo, del d.P.R. n. 1124 del 1965, va infine dichiarata ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 254 del detto decreto, nella parte in cui, per l'ipotesi di abbandono da parte dell'assicurato della lavorazione morbigena, stabilisce che le prestazioni previdenziali previste per le malattie professionali nell'agricoltura sono dovute sempreché le manifestazioni morbose si verifichino entro un termine.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 3, comma primo, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (testo unico delle leggi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), nella parte in cui non prevede che "l'assicurazione contro le malattie professionali nell'industria è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle allegate concernenti le dette malattie e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro";

Dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 211, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui non prevede che l'assicurazione è obbligatoria anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle concernenti malattie professionali nell'agricoltura e da quelle causate da una lavorazione specificata o da un agente patogeno indicato nelle tabelle stesse, purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro;

Dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dell'art. 134, comma primo, del detto d.P.R. n. 1124 del 1965 dalla parola "sempreché" alla fine;

Dichiara, infine, ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in riferimento allo stesso parametro, dell'art. 254 del detto d.P.R. n. 1124 del 1965, dalla parola "sempreché" alla fine.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta il 10 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*