«AZA»
U 220/97

Ia Camera
composta dei giudici federali Lustenberger, Presidente, Schön, Borella, Meyer e Ferrari; Scartazzini, cancelliere

Sentenza del 13 marzo 2000

nella causa
Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni, Lucerna, ricorrente,

contro
M._____, Italia, opponente, rappresentato dal Sindacato X._____,

e
Tribunale cantonale delle assicurazioni, Lugano

F a t t i :

A.- M._____, cittadino italiano nato nel 1939, di professione muratore, ha lavorato presso la ditta M._____ SA di C._____ dal 1991 al 14 aprile 1992 e come tale era assicurato presso l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI). Affetto da dermatite professionale, è stato posto al beneficio di un'indennità giornaliera per il periodo dall'11 maggio al 23 giugno 1992. L'Istituto assicuratore ha pure assunto le spese di cura di un eczema. Dal 24 giugno 1992 al 31 dicembre 1993 l'interessato ha lavorato quale muratore in Italia, presso la ditta D._____, ed il 1°luglio 1994 ha ripreso la medesima attività in Svizzera, lavorando presso la ditta V._____ SA di S._____ fino al 28 febbraio 1995; ulteriormente, domiciliato in Italia, non ha più svolto attività lucrativa. In data 10 maggio 1995, l'assicurato ha annunciato una ricaduta dovuta all'eczema. Dopo aver esperito gli accertamenti del caso, l'INSAI ha emanato una decisione 11 dicembre 1995, mediante la quale ha dichiarato M._____ inidoneo, con effetto retroattivo al 1°marzo 1995, a tutti i lavori a contatto con cemento, composti di cromo e cobalto.
Mediante decisione del 1°marzo 1996, l'INSAI ha rifiutato di erogare all'assicurato un'indennità per cambiamento di occupazione (recte e in appresso: assegno di transizione). Ha in effetti considerato che nei due anni precedenti la decisione d'inidoneità l'interessato non era stato a contatto con le sostanze a lui nocive, presso un datore di lavoro assoggettato all'assicurazione, per almeno 300 giorni. L'opposizione interposta contro il provvedimento è stata respinta per decisione del 7 agosto 1996.

B.- Rappresentato dal Sindacato X._____, M._____
è insorto contro la pronunzia amministrativa con ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. Contestava che non dovesse essere tenuto in considerazione il periodo d'esposizione trascorso presso il datore di lavoro italiano. In particolare adduceva che la normativa svizzera sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali era assai più recente che il diritto convenzionale italo-svizzero sulla sicurezza sociale, per cui insostenibile sarebbe stato, anche dal profilo dello spirito che aveva animato gli Stati contraenti al momento della redazione della Convenzione, l'argomento secondo il quale le prestazioni profilattiche non rientrassero nel novero di quelle che le parti avevano voluto inserire nell'Accordo. D'altro canto, con riferimento al principio della reciprocità delle prestazioni, il ricorrente ha fatto valere che la Svizzera è obbligata ad offrire ai cittadini italiani tutte le prestazioni che l'Italia offrirebbe, nelle stesse circostanze ed alle medesime condizioni, ai cittadini svizzeri. Ora, se in precedenza gli assicurati italiani dichiarati inidonei a lavori a contatto con il cemento e con la calce non avevano avuto il diritto di computare il periodo di attività pericolosa effettuata
presso un datore di lavoro italiano, in quanto la legislazione italiana non prevedeva l'erogazione di un assegno di transizione per casi del genere, la situazione era cambiata nel frattempo, dato che nuove tabelle concernenti le malattie professionali erano, con decreto presidenziale, state introdotte in Italia, le quali istituivano il diritto a simile indennità anche nel caso di eczema da contatto con le menzionate sostanze.
Con giudizio 24 luglio 1997 l'autorità di ricorso cantonale ha accolto il gravame. Essa ha ritenuto che due delle

tre condizioni poste cumulativamente dalla normativa svizzera applicabile alla fattispecie erano date, vale a dire che l'assicurato aveva presentato la sua domanda di prestazioni entro due anni dalla dichiarazione d'inidoneità e che egli aveva svolto l'attività pericolosa durante almeno 300 giorni nei due anni immediatamente precedenti l'inidoneità. La causa doveva pertanto essere retrocessa all'INSAI affinché accertasse l'adempimento del terzo presupposto richiesto dalla legge, secondo il quale l'assicurato, dopo la dichiarazione di inidoneità, deve aver intrapreso i necessari sforzi al fine di ottenere un lavoro non a contatto con le sostanze a lui nocive.

C.- L'INSAI interpone avverso la pronunzia cantonale un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale delle assicurazioni. Protestate spese e ripetibili, chiede l'annullamento del giudizio impugnato e la conferma del proprio provvedimento. Fa valere che l'assegno di transizione non è una prestazione assicurativa derivante da malattia professionale, bensì volta a prevenire quest'ultima. A suo avviso, detto indennizzo non può pertanto essere considerato come una prestazione reciproca per malattia professionale secondo le norme convenzionali italo-svizzere, dal momento che la legge italiana non contempla, nemmeno nel citato decreto presidenziale, l'istituto dell'indennità profilattica, prevista invece dal diritto svizzero, ma comunque non quale prestazione per malattia professionale. Dall'assunto secondo cui la normativa italiana preveda le stesse prestazioni di quella svizzera deriverebbe quindi un'arbitraria interpretazione estensiva dell'ordinamento convenzionale, visto che misure di profilassi non formano oggetto di quest'ultimo e nemmeno erano state discusse durante le trattative preliminari all'adozione del medesimo.
M._____, tramite il Sindacato X._____, chiede la disattenzione del gravame protestando spese e ripetibili. Condivide l'opinione espressa dai primi giudici nell'impugnata pronunzia e precisa che la Convenzione applicabile in concreto non prevede un'espressa clausola d'esclusione delle prestazioni versate nell'ambito della prevenzione. Soggiunge di aver pagato regolarmente i premi d'assicurazione LAINF, nel cui calcolo è compreso il contributo destinato a finanziare le misure profilattiche previste dalla legge. Dal canto suo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali accenna ad una determinazione da lui espressa in un caso analogo (U 225/97). In essa ha ritenuto, rimessosi comunque al parere del Tribunale federale delle assicurazioni, che a torto l'istanza cantonale aveva invocato il diritto convenzionale ed il principio della reciprocità per giustificare il rinvio della causa all'amministrazione. Detto principio sarebbe infatti da riferire soltanto alla fase dei negoziati bilaterali; l'ipotesi dell'indennizzo in oggetto apparrebbe comunque effettivamente prevista da ambedue gli Stati. Indipendentemente dal carattere specifico dell'assegno di transizione il diritto alla prestazione sarebbe pertanto dato, rimanendo però riservata un'interpretazione per la quale, visto il carattere sui generis dell'indennità in questione, si dovesse ritenerla esclusa dal campo d'applicazione della Convenzione.

D i r i t t o :

1.- Nei considerandi dell'impugnato giudizio è già stato debitamente esposto che a norma dell'art. 84 cpv. 2 LAINF, gli organi esecutivi possono escludere gli assicurati particolarmente esposti ad infortuni professionali o malattie professionali da lavori che li mettano in pericolo. È stato inoltre ricordato che l'art. 86 cpv. 1 dell'Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, del 19 dicembre 1983 (OPI), definisce il risarcimento agli assicurati che, per l'esclusione dalla precedente attività, subiscono un notevole pregiudizio quanto alle possibilità di promozione e non hanno diritto ad altre prestazioni assicurative. In particolare, il lavoratore che è durevolmente o temporaneamente escluso da un lavoro riceve dall'assicurazione un assegno di transizione qualora:
"a. a cagione della decisione, nonostante la consulenza individuale, l'erogazione di un'indennità giornaliera di transizione e l'impegno che da lui può essere ragionevolmente preteso affinché compensi lo svantaggio economico sul mercato del lavoro, le sue possibilità di guadagno rimangano considerevolmente ridotte;

b. abbia esercitato, presso un datore di lavoro assoggettato all'assicurazione, l'attività pericolosa durante almeno 300 giorni nel corso dei due anni immediatamente

precedenti l'emanazione della decisione o il cambiamento d'occupazione effettivamente avvenuto per motivi medicali;

c. presenti all'assicuratore del datore di lavoro che l'occupava al momento in cui è stata presa la decisione una domanda corrispondente entro un periodo di due anni a contare dal momento in cui la decisione è cresciuta in giudicato oppure dal momento in cui si è estinto il diritto a un'indennità giornaliera di transizione."

Pure esattamente i giudici di prime cure hanno rammentato il tenore dell'art. 87 OPI, il quale precisa l'entità dell'indennità per cambiamento d'occupazione che può essere erogata all'assicurato. Giova inoltre ricordare l'art. 89 cpv. 2 OPI, il quale dispone - in modo analogo a quanto prevede l'art. 81 OPI - che l'assegno di transizione è negato o ridotto giusta l'art. 37 cpv. 1 e 2 LAINF se l'avente diritto ha aggravato la sua situazione sul mercato del lavoro non osservando le prescrizioni sulle visite profilattiche nel settore della medicina del lavoro (lett. a), non abbandonando l'attività vietata (lett. b), o disattendendo una decisione d'idoneità condizionale (lett. c). Infine, la precedente istanza ha in modo pertinente illustrato che, per l'art. 11 della Convenzione tra la Svizzera e l'Italia relativa alla sicurezza sociale (del 14 dicembre 1962), i cittadini italiani soggetti alla legge contro gli infortuni che contraggono una malattia professionale sul territorio elvetico possono pretendere le prestazioni legali che saranno versate dall'assicuratore LAINF. A questo proposito, l'art. 13 della medesima Convenzione precisa quanto segue:
"Nel caso di una malattia professionale suscettibile di essere indennizzata in base alla legislazione di ambedue le Parti, le prestazioni sono concesse solo in base alla legislazione della Parte sul cui territorio è stata per ultima esercitata l'attività suscettibile di provocare una malattia professionale di tale natura e a condizione che l'interessato adempia le condizioni previste da detta legislazione (cpv. 1). Tuttavia le Autorità competenti possono, nell'interesse dei lavoratori, convenire l'adozione di una regolamentazione che introduca la totalizzazione dei periodi di lavoro da prendere in considerazione compiuti nel territorio delle due Parti contraenti, come pure la ripartizione degli oneri delle prestazioni secondo la durata dei periodi predetti (cpv. 2)."

2.- Nel caso in esame si tratta di stabilire il diritto di un cittadino italiano domiciliato in Italia a percepire un assegno di transizione giusta l'art. 86 OPI. L'INSAI, reputato il disciplinamento convenzionale italosvizzero inapplicabile alla problematica in esame, ha denegato questo diritto per il fatto che l'interessato non adempiva il requisito, di cui all'art. 86 lett. b OPI, dell'esposizione in Svizzera ad attività pericolosa per almeno 300 giorni nel corso dei due anni precedenti l'emanazione della decisione.
La Corte cantonale, dal canto suo, ritenuto applicabile il diritto convenzionale, ha constatato essere dato il presupposto di un'esposizione di 300 giorni nel corso di due anni nella misura in cui dovevano essere presi in considerazione anche i periodi lavorativi in Italia. Ha in effetti stabilito che il biennio in questione si estendeva in concreto dall'11 dicembre 1993 al 10 dicembre 1995, ma che esso, l'assicurato essendo stato totalmente inabile al lavoro dal 10 maggio al 16 settembre 1995, doveva essere prolungato con decorrenza già dal 4 agosto 1993. Avendo l'interessato lavorato per la ditta Valsangiacomo SA di Stabio, a contatto con il cemento, dal 1°luglio 1994 al 28 febbraio 1995, ossia durante 242 giorni, mentre era stato alle dipendenze della ditta Domolario S.n.c. di Milano, in qualità di muratore, dal 24 giugno 1992, rispettivamente, per quanto interessa, tra il 4 agosto ed il 31 dicembre 1993, vale a dire per una durata di 149 giorni, egli aveva esercitato l'attività pericolosa per più di 300 giorni complessivi.
Avverso il giudizio cantonale si aggrava ora l'INSAI, il quale contesta che l'assegno di transizione sia da equiparare a indennità per malattia professionale, che la legge italiana preveda le stesse prestazioni di quella svizzera, che la Convenzione italo-svizzera contempli indennità a titolo di misure di profilassi e che quindi debba essere tutelato il principio della reciprocità.

3.- L'interpretazione di un accordo internazionale deve procedere anzitutto dal testo convenzionale. Se il testo è chiaro e se il significato, come risulta dal generale uso della lingua come pure dall'oggetto e dallo scopo della disposizione, non appare privo di senso, non è data interpretazione estensiva o limitativa, a meno che

dal contesto o dai materiali si possa con sicurezza dedurre che il testo non corrisponde alla volontà delle parti contraenti (DTF 124 V 148 consid. 3a, 228 consid. 3a e sentenze ivi citate; Spira, L'application du droit international de la sécurité sociale par le juge, in: Mélanges Berenstein, Losanna 1989, pagg. 482 segg.).
L'interpretazione del chiaro testo di cui al suindicato art. 13 della Convenzione - procedendo dal testo convenzionale come stabilito dalla giurisprudenza circa l'interpretazione dei trattati in DTF 124 V 228 consid. 3 - non è affatto equivoca. Con la norma convenzionale si intendeva in effetti unicamente predisporre in modo semplice quale dei due Stati sia tenuto a rispondere delle malattie cui si allude. Si stabiliva così la presunzione, onde evitare di dover ricorrere a perizie complesse e inconcludenti, che tenuto a risarcire è lo Stato in cui l'attività atta a determinare il danno è stata svolta da ultimo. Si tratta in sostanza di un disciplinamento fissante indiscutibili regole suscettibili di definire la responsabilità delle parti.

a) Da quanto precede va dedotto che, considerata la semplice menzionata funzione di generale ordinamento dell'attribuzione di responsabilità delle parti contraenti assunta dall'art. 13 della Convenzione in materia di prestazioni per malattie professionali pregresse, il quesito dei provvedimenti preventivi di cui all'OPI non rientra nel novero dei temi oggetto della Convenzione italo-svizzera e dei suoi accordi complementari. In applicazione dei suddetti principi interpretativi, in particolare procedendo ad un'analisi letterale del diritto internazionale, dev'essere ammesso in effetti che i testi convenzionali, in particolari quelli di cui agli art. 11 e 13 della Convenzione, si riferiscono a prestazioni in senso proprio. Ora, conformemente alla giurisprudenza, le indennità erogate in virtù dell'art. 86 OPI non configurano prestazioni in tal senso, bensì prestazioni concesse in relazione con la prevenzione degli infortuni professionali e delle malattie professionali (RAMI 1995 no. U 225 pag. 164 consid. 2b; cfr. pure DTF 120 V 139): le medesime costituiscono infatti solo un particolare elemento inserito nel molto particolare contesto della prevenzione, la quale nulla ha a che vedere con le prestazioni cui si allude nella
Convenzione.
Vero è che l'OPI è posteriore alla Convenzione italosvizzera. Tuttavia, non è lecito in buona fede sostenere che quest'ultima avrebbe esplicitamente menzionato le prestazioni specifiche disciplinate da detta ordinanza se la medesima fosse allora esistita. Giova in effetti ricordare, da un lato, come la Svizzera abbia di regola escluso i provvedimenti reintegrativi dall'ambito d'applicazione delle convenzioni da essa concluse, i medesimi richiedendo, analogamente ai diritti in esame nella fattispecie, periodici controlli da parte dell'amministrazione. Così, ai controlli previsti dagli art. 81 e 89 OPI, mediante i quali dev'essere garantito il rispetto dell'obbligo fatto al lavoratore di osservare una decisione concernente la sua inidoneità e di non aggravare la propria situazione sul mercato del lavoro, non si potrebbe procedere se le prestazioni in questione dovessero essere erogate all'estero (cfr. al riguardo Blanc, Droit des assurés italiens et procédure administrative dans l'assurance-invalidité fédérale, tesi Losanna 1972, pag. 34 seg.). Da un altro lato, è opportuno rilevare che già esistevano prima dell'OPI disciplinamenti analoghi alla stessa, ossia l'Ordinanza concernente la prevenzione delle malattie professionali del 23
dicembre 1960. Ora, se la Confederazione avesse avuto la volontà, scostandosi dalla sua prassi, di considerare pure il provvedimento d'ordine preventivo di cui si tratta, essa l'avrebbe certamente fatto.

b) In esito a quanto precede, ricordata la semplice funzione di norma generale di attribuzione della responsabilità delle parti contraenti assunta dall'art. 13 della Convenzione in tema di prestazioni per malattie professionali pregresse, dev'essere negata l'applicazione del diritto convenzionale alla fattispecie concreta. La questione litigiosa va quindi vagliata secondo l'ordinamento legislativo svizzero. A questo proposito è comunque opportuno precisare che, contrariamente a quanto asserito da M._____ in prima e in seconda istanza, la sentenza 20 novembre 1969 in re Intilia (U 16/69), da lui menzionata, non contraddice quanto sopra esposto. Se nella medesima si argomentava infatti con concetti di diritto convenzionale riferiti alla tutela del principio della reciprocità, la prestazione veniva poi negata per altri motivi. Nemmeno può, nell'evenienza concreta, legittimamente essere fatta valere una disparità di trattamento, in quanto una simile violazione sarebbe ravvisabile solo qualora un cittadino svizzero nelle stesse condizioni potesse prevalersi del diritto convenzionale, il che non è del caso (cfr. Blanc, op. cit., pag. 47).

4.- a) Dato quanto precede, inapplicabile il diritto convenzionale, risulta che sulla base del solo diritto interno l'assicurato non può comprovare l'esposizione ad un'attività pericolosa, in Svizzera, per 300 giorni nel

corso dei due anni immediatamente precedenti l'emanazione della decisione 11 dicembre 1995, il che configura una delle condizioni che cumulativamente devono essere adempiute affinché sia dato il diritto alle chieste prestazioni. In tal caso, non sono meritevoli di particolare attenzione il fatto che il riconoscimento di assegni di transizione esiga in ogni caso il soggiorno dell'interessato in Svizzera, né il quesito di sapere se egli, in concreto, in applicazione dell'art. 86 cpv. 1 lett. a OPI, abbia inoltre dimostrato il necessario impegno sul mercato del lavoro. Alla luce di quest'ultimo disposto, in correlazione con i surricordati art. 81 e 89 cpv. 2 OPI, il requisito appare comunque inadempiuto ove si ammetta che, per mancata presenza qualificata in Svizzera ai sensi della giurisprudenza in DTF 115 V 449 applicabile alla fattispecie (cfr. RAMA 1994 no. U 205 pag. 323 consid. 3a e sentenza di data odierna in re I., U 225/97), gli sforzi di M._____ per reperire un lavoro non potevano essere controllati.

b) Per quanto esposto, il gravame dell'INSAI è fondato e merita accoglimento, mentre deve essere annullato il giudizio di primo grado.

5.- L'INSAI, vincente in causa, ha concluso protestando l'assegnazione di spese ripetibili. Ai sensi dell'art. 159 cpv. 2 OG, nelle procedure di ricorso nessuna indennità di parte è di regola assegnata agli organismi con compiti di diritto pubblico. Tale regola vale anche per quanto riguarda l'Istituto ricorrente (DTF 118 V 169 consid. 7 e rinvii), per cui l'assegnazione di ripetibili dev'essergli rifiutata.

Per questi motivi, il Tribunale federale delle assicurazioni
p r o n u n c i a :

I. Il ricorso di diritto amministrativo è accolto e il giudizio del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 24 luglio 1997 è annullato.

II. Non si percepiscono spese giudiziarie né si assegnano ripetibili.
III. La presente sentenza sarà intimata alle parti, al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino e all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.
Lucerna, 13 marzo 2000

In nome del
Tribunale federale delle assicurazioni
Il Presidente della Ia Camera:

Il Cancelliere: