Urteilskopf

126 V 198

34. Sentenza del 13 marzo 2000 nella causa Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni contro I. e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 84 Abs. 2 UVG; Art. 81, Art. 86 Abs. 1, Art. 87, Art. 89 Abs. 2 VUV; Art. 13 des Abkommens vom 8. Juni 1962 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien über Sozialversicherung.

- Die Übergangsentschädigung als Mittel zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten gemäss VUV gehört nicht zum Regelungsbereich des Sozialversicherungsabkommens zwischen der Schweiz und Jugoslawien.

- Nach innerstaatlichem Recht setzt der Anspruch auf eine Übergangsentschädigung im Sinne von Art. 86 VUV den tatsächlichen Aufenthalt in der Schweiz mit der Absicht, diesen während einer gewissen Zeit aufrechtzuerhalten und hier in dieser Zeit auch den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen zu haben, voraus.

Regeste (fr):
Art. 84 al. 2 LAA; art. 81, art. 86 al. 1, art. 87, art. 89 al. 2 OPA; art. 13 de la Convention du 8 juin 1962 entre la Confédération suisse et la République populaire fédérative de Yougoslavie relative aux assurances sociales.

- Au titre de mesures tendant à la prévention des accidents et des maladies professionnelles selon l'OPA, les indemnités pour changement d'occupation ne font pas partie des matières réglées par la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et la Yougoslavie.

- Le droit à des indemnités pour changement d'occupation au sens de l'art. 86 OPA suppose, selon le droit national, la résidence effective en Suisse, ainsi que l'intention de la conserver pendant un certain temps et d'en faire le centre de ses relations personnelles.

Regesto (it):
Art. 84 cpv. 2 LAINF; art. 81, art. 86 cpv. 1, art. 87, art. 89 cpv. 2 OPI; art. 13 della Convenzione 8 giugno 1962 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare federativa di Jugoslavia concernente le assicurazioni sociali.

- Gli assegni di transizione, quali provvedimenti intesi alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali di cui all'OPI, non rientrano nel novero dei temi disciplinati dalla Convenzione tra la Svizzera e la Jugoslavia concernente le assicurazioni sociali.

- Giusta il diritto interno il riconoscimento di assegni di transizione ai sensi dell'art. 86 OPI presuppone la residenza effettiva in Svizzera così come l'intenzione di conservarla per un determinato periodo e di farne il centro delle relazioni personali.

Sachverhalt ab Seite 198

BGE 126 V 198 S. 198

A.- I., cittadino macedone nato nel 1944, titolare di un permesso di dimora "B" svizzero, di professione muratore, ha lavorato in Svizzera sino al 31 agosto 1994 e come tale era assicurato presso l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni

BGE 126 V 198 S. 199

(INSAI). Il 29 aprile 1994 egli si è annunciato all'INSAI, lamentando una totale incapacità lavorativa a contare dal 16 aprile precedente a seguito di un eczema da cemento. Il caso è stato assunto dall'Istituto assicuratore, il quale ha versato all'interessato indennità giornaliere. Con decisione 21 luglio 1994, esso ha pronunciato l'inidoneità dell'assicurato per tutti i lavori a contatto con cemento, composti di cromo, cobalto e nichelio, come pure con la gomma. L'interessato, dopo aver controllato la disoccupazione durante il mese di settembre 1995 ma essere stato riconosciuto inidoneo al collocamento, ha lasciato definitivamente la Svizzera per far ritorno al suo paese d'origine il 30 settembre 1995. È stato posto al beneficio di indennità giornaliere di transizione per la durata di quattro mesi, dal settembre al dicembre 1995. Mediante provvedimento su opposizione 2 settembre 1996, confermativo di una decisione 29 aprile 1996, l'INSAI ha rifiutato di erogare all'interessato un assegno di transizione. Ha in sostanza osservato che detto assegno viene riconosciuto solo quando l'assicurato dichiarato inidoneo è atto al collocamento in un'altra professione. Ora, per motivi estranei al provvedimento di inidoneità 21 luglio 1994, tale presupposto non era adempiuto in concreto. In effetti, il 30 agosto 1995 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino aveva confermato una decisione di rifiutato rinnovo del permesso di dimora, emanata il 12 agosto 1994 dalla Sezione degli stranieri, ordinando all'interessato di abbandonare, entro il 30 settembre 1995, il territorio cantonale per aver tentato di forviare le autorità presentando una patente falsa alla Sezione della circolazione. Nella decisione su opposizione l'Istituto assicuratore ha precisato che nemmeno poteva soccorrere far capo al diritto convenzionale eventualmente vigente tra la Confederazione elvetica e la Repubblica federativa della Jugoslavia, in quanto detta normativa non avrebbe avuto alcun rapporto con la legislazione svizzera in materia di prevenzione di infortuni e quindi di profilassi.

B.- Rappresentato dal Sindacato X, I. è insorto contro la pronunzia amministrativa chiedendo, con ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, che l'assegno di transizione gli fosse concesso. Ritenute adempiute le condizioni previste dal diritto svizzero in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, l'insorgente ha contestato il parere dell'INSAI secondo il quale un assicurato di nazionalità macedone che lascia la Svizzera e che rientra nel suo paese d'origine non sarebbe più stato atto al collocamento e avrebbe perso ogni diritto all'assegno di transizione.

BGE 126 V 198 S. 200

In particolare, con riferimento al principio della reciprocità delle prestazioni e richiamato il precetto della parità di trattamento contemplato dalla CEDU, adduceva che la menzionata normativa elvetica era assai più recente che il diritto convenzionale vigente tra la Svizzera e l'ex Jugoslavia, per cui insostenibile sarebbe stato, anche dal profilo dello spirito che aveva animato gli Stati contraenti al momento della redazione della Convenzione e malgrado quest'ultima fosse silente al riguardo, l'argomento secondo cui le prestazioni profilattiche non rientrassero nel novero di quelle che le parti avevano voluto inserire nell'Accordo. Censurato l'ordinamento giurisprudenziale cui aveva fatto capo l'Istituto assicuratore in quanto inapplicabile alla fattispecie, ha ricordato che le decisioni amministrative di polizia degli stranieri non costituivano un impedimento all'applicazione della legislazione in materia di assicurazioni sociali. Con giudizio 24 luglio 1997 l'autorità di ricorso cantonale

ha accolto il gravame. Essa non ha esaminato se fossero adempiuti i presupposti stabiliti dal diritto svizzero. I primi giudici hanno invece considerato, premesso come il diritto convenzionale vigente tra i due Stati fosse applicabile nei confronti dei cittadini dell'ex Jugoslavia, che nella misura in cui la legislazione macedone avesse previsto la medesima prestazione, la copertura della malattia professionale si sarebbe estesa anche all'assegno di transizione, sebbene dalla sistematica della LAINF risultasse non essere tale indennità prestazione assicurativa in senso stretto. Data l'impossibilità del ricorrente di fornire a questo proposito la prova relativa all'esistenza della regola di reciprocità tra i due Stati, la causa doveva essere retrocessa all'INSAI affinché decidesse nuovamente dopo ulteriori accertamenti.

C.- Avverso la pronunzia cantonale l'INSAI interpone 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. Osserva innanzitutto come non siano date le condizioni che devono essere cumulativamente adempiute secondo la legislazione svizzera per ottenere un assegno di transizione. Fa valere che con la Macedonia, benché la Convenzione stipulata con la Jugoslavia nel 1962 sia tuttora valida, non esiste attualmente, all'infuori di trattative in corso, alcun accordo in materia di assicurazioni sociali, né quindi reciprocità per quanto concerne le prestazioni in discussione. Del resto, argomenta l'Istituto insorgente, l'assegno di transizione non è una prestazione assicurativa derivante da malattia professionale, bensì volta a prevenire quest'ultima. A suo avviso, benché non sia noto se il diritto

macedone preveda l'eczema da cemento quale malattia professionale, detto indennizzo non potrebbe, trattandosi di misure di profilassi, essere considerato come una prestazione reciproca per malattia professionale secondo le norme convenzionali. Infine, l'interessato non potendo, per motivi a lui imputabili, più lavorare in Svizzera né quindi compensare il pregiudizio economico che gli deriva dalla decisione di inidoneità, impossibile sarebbe in ogni caso controllare se egli dia o meno seguito all'obbligo impostogli di tutto porre in atto per diminuire tale danno. Tramite il predetto Sindacato, I. chiede la disattenzione del gravame protestando spese e ripetibili. Considera essere adempiuti i requisiti posti dall'ordinamento svizzero ai fini dell'ottenimento dell'assegno di transizione, segnatamente in base ai documenti comprovanti l'impegno profuso nella ricerca di un'attività adeguata al suo stato di salute. Reputa che la vertenza dev'essere esaminata alla luce della Convenzione stipulata tra la Svizzera e la Jugoslavia nel 1962 e di quella conclusa tra la Confederazione elvetica e la Croazia. A suo avviso, dato il principio della reciprocità, non possono precludere il diritto alle prestazioni richieste né il fatto di essersi visto rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno né la pretestuosa impossibilità per l'amministrazione di controllare i suoi sforzi per ridurre il danno. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, che si rimette comunque al parere del Tribunale federale delle assicurazioni, ritiene che a torto la precedente istanza avrebbe invocato il principio della reciprocità e il diritto convenzionale tra la Svizzera e la Jugoslavia 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, irrilevante essendo il tema dell'espulsione amministrativa dell'assicurato; riservata rimane un'interpretazione per la quale, visto il carattere sui generis dell'indennità in questione, si dovesse ritenerla esclusa dal campo d'applicazione della Convenzione.

Erwägungen

Diritto:

1. a) Oggetto della presente lite è il tema di sapere se l'assicurato, trovandosi in Macedonia a seguito di non rinnovato permesso di dimora in Svizzera, abbia diritto all'assegno di transizione giusta

BGE 126 V 198 S. 202

l'art. 86 dell'Ordinanza 19 dicembre 1983 sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (OPI). In particolare, si tratta di stabilire se egli possa far valere detta prestazione invocando l'adempimento del presupposto secondo cui le proprie possibilità di guadagno rimarrebbero considerevolmente ridotte a causa della decisione 21 luglio 1994, mediante la quale l'INSAI aveva pronunciato la sua inidoneità per determinati lavori. b) La Corte cantonale, ritenuto applicabile il diritto convenzionale nella misura in cui fosse stata accertata l'esistenza della reciprocità in materia di assegno di transizione nell'ordinamento giuridico macedone, ha rinviato la causa all'INSAI anche perché esaminasse i requisiti previsti al riguardo dal profilo della legislazione svizzera. L'Istituto assicuratore, reputato il disciplinamento convenzionale inapplicabile alla problematica in esame già per il fatto che esso non contemplerebbe indennità a titolo di misure di profilassi, nel ricorso di diritto amministrativo argomenta che ogni diritto dev'essere negato, segnatamente per l'impossibilità di controllare se l'assicurato metta in atto tutto il possibile per ridurre il danno.

2. a) 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 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 durevolmente o temporaneamente escluso da un lavoro riceve dall'assicurazione un assegno di transizione qualora, cumulativamente con altre condizioni, a cagione della decisione, nonostante la consulenza individuale, l'erogazione di un'indennità giornaliera transitoria 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 (cpv. 1 lett. a). Giova inoltre rammentare l'art. 89 cpv. 2 OPI, il quale precisa - 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

BGE 126 V 198 S. 203

disattendendo una decisione d'idoneità condizionale (lett. c). Deve infine essere rilevato che, ai sensi dell'art. 13 della Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare federativa di Jugoslavia concernente le assicurazioni sociali dell'8 giugno 1962, in vigore dal 1o marzo 1964, nel caso di una malattia professionale suscettibile di essere oggetto di indennità conformemente alla legislazione di ambedue le Parti, le prestazioni sono concesse solo in virtù della legislazione della Parte sul cui territorio l'attività suscettibile di cagionare una malattia professionale di siffatta natura è stata esercitata per ultimo, e alla condizione che l'interessato adempia le condizioni previste dalla detta legislazione. b) Premesso che l'anzidetta Convenzione conclusa a suo tempo con la Jugoslavia è tuttora applicabile nei confronti dei cittadini dell'ex Jugoslavia (DTF 122 V 382 consid. 1, DTF 119 V 101 consid. 3), occorre in primo luogo esaminare se il diritto alle prestazioni litigiose possa essere ammesso in base a tale normativa.
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.).
Nella versione francese, il cui testo fa stato, l'art. 13 della Convenzione recita: "Les prestations en cas de maladie professionnelle susceptible d'être réparée en vertu de la législation des deux Parties ne sont accordées qu'au titre de la législation de la Partie sur le territoire de laquelle l'emploi susceptible de provoquer une maladie professionnelle de cette nature a été exercé en dernier lieu et sous réserve que l'intéressé remplisse les conditions prévues par cette législation."
L'interpretazione del chiaro testo di detta versione originale - procedendo dal testo convenzionale come stabilito dalla giurisprudenza circa l'interpretazione dei trattati in DTF 124 V 228 consid. 3a - non è affatto equivoca. Con la seconda parte della norma convenzionale si intendeva in effetti unicamente predisporre in modo semplice quale dei due Stati sia tenuto a rispondere delle malattie cui si allude nella prima parte della disposizione. 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. Altro, a proposito della volontà delle stesse, nemmeno può essere dedotto dai lavori preparatori (cfr. al riguardo Messaggio 4 marzo 1963, FF 1963 I 686 seg., rispettivamente BBl 1963 I 674 seg.; DTF 124 II 200 consid. 5c, 124 III 129 consid. 1b/aa, 124 V 189 consid. 3a, con i rispettivi riferimenti). c) Da quanto precede deve essere 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 tra la Svizzera e la Jugoslavia. In applicazione dei suddetti principi interpretativi, in particolare procedendo ad un'analisi letterale, deve essere ammesso in effetti che i testi convenzionali, in particolare quelli di cui all'art. 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 consid. 4c/bb): le medesime costituiscono infatti solo un particolare elemento inserito nel molto particolare contesto della prevenzione, la quale nulla ha a che fare con le prestazioni cui si allude nella Convenzione. Vero è che l'OPI è posteriore alla Convenzione tra la Svizzera e la Jugoslavia. Tuttavia, non è lecito in buona fede sostenere che tale accordo 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 sua situazione sul mercato del lavoro, non si potrebbe procedere se le prestazioni

in questione dovessero essere erogate all'estero (cfr. al riguardo PIERRE BLANC, Droits 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.
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.

3. a) Rimane da esaminare la questione dell'adempimento, nella presente evenienza, delle condizioni dell'art. 86 cpv. 1 lett. a OPI. Come rilevato dai primi giudici e dall'INSAI, il Tribunale federale delle assicurazioni ha in sostanza considerato dover valere in questo campo i fondamenti richiamabili nel diritto dell'assicurazione contro la disoccupazione (cfr. RAMI 1994 no. U 205 pag. 323 seg. consid. 3). Ammesso detto principio e ritenuto come risultino infondate le critiche sollevate sia dall'assicurato che dalla precedente istanza nella misura in cui affermano trattarsi nella menzionata sentenza di una situazione totalmente differente dal caso di specie, non può allora che trovare applicazione la giurisprudenza di cui in DTF 115 V 449 consid. 1b, secondo la quale il diritto all'indennità di disoccupazione presuppone la residenza effettiva in Svizzera nonché l'intenzione di conservarla per un determinato periodo e di farne il centro delle relazioni personali. In altri termini, il riconoscimento di assegni di transizione esige in ogni caso che l'interessato soggiorni in Svizzera. Ora, l'esigenza di una presenza qualificata in Svizzera appare a più forte ragione giustificata nell'evenienza concreta, ritenuto che l'assicurato dovrebbe trovarsi in questo Paese non solo perché si possano controllare i suoi sforzi per reperire un lavoro, ma anche al fine di poter esaminare se egli soddisfi i criteri di cui all'art. 89 cpv. 2 OPI, secondo i quali l'avente diritto deve comportarsi in modo tale da non aggravare la sua situazione sul mercato del lavoro.
b) Dato quanto precede, sulla base del solo diritto interno deve essere osservato che, fintantoché l'assicurato risiede in Macedonia,

egli per mancata presenza qualificata in Svizzera non adempie il presupposto del necessario impegno sul mercato del lavoro, gli sforzi da lui intrapresi per reperire un lavoro non potendo essere controllati. Per quanto esposto, il gravame dell'INSAI è fondato e merita accoglimento, mentre dev'essere annullato il giudizio di primo grado.

4. (Ripetibili)