

**CONTRIBUTO SCRITTO
SU ATTO DEL GOVERNO N. 153**

(Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/2398 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro)

di Raffaele Guariniello

1. Tra le modifiche apportate dalla Direttiva (UE) 2017/2398 del 12 dicembre 2017 alla Direttiva 2004/37/CE, fa spicco quella prevista dall'art. 1, n. 2, lettera b), che così sostituisce l'originario art. 14, paragrafo 8:

“Tutti i casi di cancro che, in conformità delle leggi o delle prassi nazionali, risultino essere stati causati dall'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante l'attività lavorativa, devono essere notificati all'autorità responsabile.

Gli Stati membri tengono conto delle informazioni di cui al presente paragrafo nelle loro relazioni presentate alla Commissione ai sensi dell'articolo 17 *bis* della direttiva 89/391/CEE”.

Siffatta norma non appare ripresa nell'attuale testo dello schema di decreto legislativo. Eppure, a sommosso avviso dello scrivente, si tratta di una norma che, nel disegno del legislatore europeo, esprime una scelta strategica di fondo, volta a potenziare l'applicazione concreta della disciplina in tema di esposizione lavorativa ad agenti cancerogeni. A maggior ragione, in un Paese come il nostro in cui già alla fine degli anni ottanta del secolo scorso, una nota rivista italiana di medicina del lavoro segnalò che, nel nostro Paese, l'eziologia occupazionale dei tumori era largamente misconosciuta. E dire che la sentenza pronunciata nel 1979 dalla Corte di Cassazione sull'Ipca di Ciriè aveva spazzato ogni dubbio: il tumore causato dal lavoro deve essere vagliato dal magistrato

penale quale possibile reato di lesione personale colposa o omicidio colposo; e, prima ancora, deve essere portato a conoscenza del magistrato penale. Purtroppo, a lungo, le cose sono andate diversamente. Fu necessario attendere Cass. 19 settembre 1997 n. 10750, che confermò la condanna del costruttore del palazzo Rai di Torino per omicidio colposo in danno di un lavoratore addetto ad operazioni di coibentazione con uso di prodotto contenente amianto e deceduto per mesotelioma pleurico.

Il fatto è che i casi di patologie tumorali lavoro-correlate continuano ad essere comunicati all'autorità ancora troppo di rado. Significativa è la vicenda emersa da Cass. n. 27715 del 21 giugno 2019.

Il dirigente medico e ufficiale di p.g., direttore responsabile di una struttura operativa complessa di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro, fu imputato del reato di omessa denuncia, per aver omesso o ritardato di provvedere ad almeno **253** segnalazioni di malattia professionale – soprattutto mesotelioma pleurico -, oltre quelle giacenti in archivio e altre per le quali vi era delega da parte della procura della repubblica, con conseguente grave ritardo per le indagini. Assolto in primo grado perché il fatto non costituisce reato, venne condannato in appello. La Sez. VI annulla la condanna perché il fatto non sussiste. Ammette che “le manifestazioni d'inerzia della direzione, tenute nonostante i ripetuti solleciti e richiami dell'autorità giudiziaria a procedere alle indagini e alle segnalazioni di competenza, abbiano costituito violazione delle linee guida dettate” dal procuratore generale presso la corte d'appello. Rileva che tali linee guida, “a fronte di casi di mesotelioma o asbesto correlati, prescrivevano al servizio di prevenzione e sicurezza sul lavoro l'obbligo di attivarsi immediatamente e prioritariamente per lo svolgimento

della relativa attività ispettiva e per la raccolta di ogni informazione utile, coordinandosi ove opportuno con gli uffici della procura della repubblica”. Tuttavia, osserva che “l’inerzia della struttura operativa complessa di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro diretta dall’imputato (di possibile rilevanza nella competente sede amministrativa o disciplinare), rispetto al prescritto obbligo di procedere all’inchiesta e all’analisi dei diffusi casi di malattia professionale da mesotelioma pleurico o asbesto correlati - come richiesto per motivi di giustizia dalla competente autorità giudiziaria non consente affatto di ritenere perfezionata, insieme con l’inadempimento di quel dovere per la mancata risposta alle prescrizioni e sollecitazioni dell’a.g., altresì la violazione dell’obbligo di denuncia da parte del pubblico ufficiale di un reato di cui abbia avuto notizia nell’esercizio delle sue funzioni e del quale debba riferire all’autorità giudiziaria”. Spiega che “tale obbligo sorge, giusta il consolidato orientamento giurisprudenziale di legittimità, solo quando il pubblico ufficiale è posto in grado di individuare gli elementi del reato ed acquisire ogni altro dato utile per la formazione della relativa denuncia”. Precisa che siffatta “fattispecie astratta” è “diversa a ben vedere da quella descritta nell’imputazione contestata, nella quale l’omissione concretamente addebitata all’imputato ha per oggetto non la denuncia di un reato, bensì l’avvio di una pur doverosa attività ispettiva, mirata all’esame dei singoli casi di malattia professionale, sia per finalità epidemiologiche sia per selezionare fra essi quelli di rilevanza penale, laddove fossero effettivamente emersi elementi qualificati di reato a carico dei datori di lavoro, sì da determinarne - ma solo a questo punto l’obbligo di denuncia alla competente autorità giudiziaria”.

Si noti che, nell'intento di tutelare la salute pubblica, l'art. 244 D.Lgs. n. 81/2008, intitolato "Registrazione dei tumori", profila la sorveglianza epidemiologica come procedura atta all'individuazione di situazioni di rischio occupazionale precedentemente sconosciute o sottostimate, al fine di contribuire all'individuazione delle priorità degli interventi di risanamento. Più recentemente, anche alla luce dei lunghi tempi di latenza delle patologie tumorali lavoro-correlate, la sorveglianza epidemiologica di tali patologie ha acquisito una ulteriore valenza, cioè la messa a punto di un sistema di osservazione atto a valutare, in prospettiva, l'efficacia degli interventi di prevenzione.

Non a caso, la Direttiva (UE) 2017/2398 del 12 dicembre 2017, nell'art. 1, n. 2, lettera b), si è preoccupata di sostituire l'originario art. 14, paragrafo 8, disponendo che "gli Stati membri tengono conto delle informazioni di cui al presente paragrafo", e dunque delle informazioni relative a "tutti i casi di cancro" causati dall'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante l'attività lavorativa e notificati all'autorità responsabile "nelle loro relazioni presentate alla Commissione ai sensi dell'articolo 17 *bis* della direttiva 89/391/CEE". Relazioni di grande spessore preventivo, visto che forniscono "una valutazione dei vari aspetti relativi all'attuazione pratica delle varie direttive nonché, ove appropriati e disponibili, dati disaggregati per genere", e che, sulla loro falsariga, "la Commissione effettua una valutazione complessiva dell'attuazione delle direttive in questione per quanto riguarda la loro rilevanza, delle ricerche e delle nuove conoscenze scientifiche verificatisi nei diversi ambiti". Tanto che "la Commissione informa il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro dei risultati di

tale valutazione e, se del caso, di tutte le iniziative volte a migliorare il funzionamento del quadro normativo”. Dove è agevole cogliere la valenza preventiva attribuita dalla Direttiva (UE) 2017/2398 alla comunicazione all'autorità dei casi di cancro causati dall'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante l'attività lavorativa. Coerentemente, la Direttiva (UE) 2017/2398, nell'ottavo considerando, reputa “necessario che gli Stati membri raccolgano dati appropriati e coerenti presso i datori di lavoro per garantire la sicurezza dei lavoratori e assicurare loro un'assistenza adeguata”. E spiega: “Gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni alla Commissione ai fini delle sue relazioni sull'attuazione della direttiva 2004/37/CE. La Commissione sostiene già le migliori prassi in materia di raccolta dei dati negli Stati membri e dovrebbe proporre, se del caso, ulteriori miglioramenti di tale raccolta in applicazione della direttiva 2004/37/CE”.

In questo quadro, un *vulnus* alla acquisizione delle conoscenze su cui fondare i processi decisionali è costituito dai comportamenti tesi a depotenziare il sistema di sorveglianza della patologia in Italia attraverso la mancata notifica all'Autorità Giudiziaria e ai COR dei casi certi o sospetti di tumore lavoro-correlati. Un più efficace contrasto a questi fenomeni che possono, direttamente o indirettamente, abbassare il livello della tutela della salute pubblica si rende, quindi, necessario. Pressante è l'esigenza di andare in tutto il Paese alla ricerca dei tumori lavoro-correlati, e di evitare che continuino a restare sepolti negli archivi dei comuni e degli ospedali e a non essere segnalati all'Autorità giudiziaria, né ai COR. Lo scopo non è solo quello di celebrare i processi penali a carico dei responsabili e di far risarcire le vittime e i loro congiunti, bensì anche di scoprire luoghi insospettati e insospettabili

di esposizione a rischi di cancro. Tanto è vero che l'art. 1, n. 2, lettera b), della Direttiva (UE) 2017/2398 del 12 dicembre 2017 esordisce con le parole “**tutti** i casi di cancro”.

In questa prospettiva, sarebbe indispensabile prevedere obblighi di comunicazione dei casi di patologie asbesto-correlate che disancorino l'osservanza di tali obblighi da controproducenti discrezionalità e che siano assistiti da un adeguato regime sanzionatorio. Si propone, pertanto, di introdurre nello schema di decreto legislativo la seguente norma:

Art. ...

(Modifica all'articolo 244 decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 244 decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. Chiunque, avendo nell'esercizio di un pubblico servizio, di una pubblica funzione o di una professione sanitaria prestato il suo ufficio, funzione, assistenza od opera in un caso certo o sospetto di patologia correlabile all'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante l'attività lavorativa, omette di riferire senza ritardo all'Autorità giudiziaria e ai Centri Operativi Regionali di cui al comma 1 la patologia, nonché, ove conosciute, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona interessata, è punito con la reclusione fino ad un anno e con la multa da euro 10.000 ad euro 30.000”.

2. Lo scrivente si permette di sottolineare un ulteriore profilo. Nel ventottesimo considerando, proprio la Direttiva (UE) 2017/2398 avverte l'esigenza di sollecitare gli Stati

membri a “**garantire che le autorità competenti dispongano in misura sufficiente di personale formato e delle altre risorse necessarie per l’espletamento dei loro compiti connessi all’attuazione adeguata ed efficace della presente direttiva**, in conformità delle leggi o delle prassi nazionali”, e di precisare che “l’applicazione della presente direttiva da parte dei datori di lavoro sarebbe agevolata se questi ultimi disponessero di orientamenti, se del caso, per individuare le migliori soluzioni per conformarsi alla presente direttiva”.

Si tratta di un’indicazione che assume nel nostro Paese un particolare peso e che meriterebbe di essere valorizzata anche nel presente schema di decreto legislativo. Le norme pur più avanzate quali quelle contenute in questo schema non raggiungono l’obiettivo preso di mira se rimangono scritte sulla carta. Occorrerebbe rimuovere le carenze degli organi di vigilanza. Sarebbe determinante promuovere azioni normative e amministrative necessarie per arricchire gli organici e le competenze degli ispettori chiamati a tutelare gli ambienti di lavoro: dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, ma anche e anzi prima ancora delle ASL. **Competenze**, si badi, a maggior ragione irrinunciabili in un settore complesso quale quello attinente alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dall’esposizione ad agenti cancerogeni. E ciò a ben vedere per un duplice ordine di ragioni: a tutela certamente della salute dei lavoratori esposti a effettivi cancerogeni, ma anche a tutela delle imprese non di rado investite (quando non addirittura travolte) da improprie azioni ispettive ispirate a sospetti di cancerogenicità indebitamente lanciati su questo o quell’agente. Non è raro, infatti, cogliere già sullo stesso terreno della vigilanza un duplice, allarmante fenomeno: la sottovalutazione di effettivi rischi

cancerogeni, e sul fronte diametralmente opposto l'immotivato ricorso a strumenti quali ad esempio i sequestri preventivi in vantata, ma in realtà indimostrata presenza di rischi di tal fatta. Emblematici, a titolo di esempio, i disorientamenti riscontrabili tra gli organi ispettivi sul tema -pur in parte toccato dallo schema di decreto legislativo- relativo alle fibre artificiali vetrose.

In attesa di riforme di grande respiro in argomento, sarebbe proficuo introdurre in questa sede quantomeno meccanismi destinati ad incentivare il coordinamento e la formazione degli ispettori sul fronte dell'esposizione lavorativa ai cancerogeni. Si propone, pertanto, di inserire nello schema di decreto legislativo la seguente norma attinente al "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" istituito presso il Ministero della salute:

Art. ...

(Modifica all'articolo 5 decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. Nell'articolo 5 decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, al comma 2 è aggiunta la seguente lettera g):

"g) coordinare la vigilanza e promuovere la formazione del personale ispettivo di cui all'articolo 13 in materia di esposizione lavorativa ad agenti cancerogeni e mutageni, anche sulla base di relazioni obbligatoriamente trasmesse dal predetto personale immediatamente dopo la definitiva conclusione di ciascuna attività di controllo e contenenti i dati relativi all'impresa interessata, agli agenti cancerogeni e mutageni individuati, alle prescrizioni impartite a tutela

della salute dei lavoratori, e all'adempimento di tali prescrizioni".