

Stato 20 ottobre 2005

Amianto: situazione giuridica

Relatore:

Harald Bentlage, Divisione giuridica, UFAFP

Indice:

Introduzione

Interventi parlamentari ed evoluzione giuridica

Competenze di UFSP, UFAFP e Suva nell'ambito del diritto federale

Diritto materiale

Conclusioni

I. Introduzione

Svolgere una relazione sulla regolamentazione giuridica dell'utilizzazione dell'amianto è una questione delicata sotto molti punti di vista. E questo perché il tema dell'amianto suscita spesso timori tra l'opinione pubblica e, di conseguenza, assume una valenza negativa. D'altro canto, questo argomento rappresenta anche una sfida considerevole, poiché solleva questioni giuridiche che superano di gran lunga l'ambito di competenza di un Ufficio federale. Mi accingo quindi a considerare un vasto numero di ambiti giuridici, dei quali riassumerò gli aspetti principali che riguardano da vicino la problematica dell'amianto. È ovvio che una breve esposizione non permette di trattare tutte le normative giuridiche che si riferiscono alla tematica. In particolare, la discussione dettagliata sulla responsabilità sarebbe sufficiente, da sola, per spingerci ben oltre i limiti di tempo che ci sono concessi (cfr. anche la nota n. 45 a piè di pagina).

Nel quadro di un profilo storico delle normative sull'amianto vorrei dapprima citare una serie di interventi parlamentari dedicati all'ambito specifico che ci riguarda e, in seguito, ricordare alcune importanti tappe dell'evoluzione del diritto e della sua applicazione.

Intendo poi illustrare alcuni compiti centrali affidati all'UFSP, all'UFAFP e alla Suva, tre importanti attori a livello federale in materia di protezione contro i pericoli derivanti dall'amianto.

Il punto focale della relazione verte su una breve presentazione delle disposizioni giuridiche riguardanti il nostro argomento. Detta presentazione si articola in tre parti: diritto internazionale ed europeo, disposizioni giuridiche federali e cantonali (come elementi del diritto pubblico) e disposizioni del diritto privato (che non si applicano ai rapporti tra Stato e cittadini, ma esclusivamente alle relazioni tra persone private).

Infine, vorrei sottoporvi le mie conclusioni.

II. Interventi parlamentari ed evoluzione giuridica

1. Interventi parlamentari

Da una ricerca sul sito Internet del Parlamento, limitata tuttavia alla parola chiave "amianto", è risultato che gli interventi parlamentari (ossia mozioni, interpellanze e interrogazioni) ai sensi dell'articolo 118 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea generale (legge sul Parlamento, Lparl; RS 171.10) si concentrano soprattutto negli anni ottanta del secolo scorso. Si tratta in particolare degli interventi elencati qui di seguito (in ordine cronologico):

- interpellanza Longet, del 7 giugno 1983, "Seveso e i pericoli della chimica",
- postulato Longet, del 23 giugno 1983, sull'inquinamento dell'aria e relativo monitoraggio,
- interrogazione Longet, del 6 dicembre 1983, sull'utilizzazione e sostituzione dell'amianto,

- Interrogazione Mascarin, del 20 marzo 1984, sul divieto di usare l'amianto nelle costruzioni fuori terra,
- Interrogazione Clivaz, del 11 giugno 1985, sul risanamento di costruzioni contenenti amianto e un seminario di formazione,
- Interpellanza Ziegler, del 20 giugno 1985, sul censimento delle costruzioni contenenti amianto,
- Interpellanza del Gruppo ecologista, del 2 febbraio 1988, sull'inquinamento da amianto delle pastiglie dei freni,
- Interpellanza Bèguelin, del 15 marzo 1989, sulla ratifica dell'accordo della conferenza internazionale del lavoro sull'utilizzazione dell'amianto.

Nella maggior parte dei casi, i contenuti principali di questi interventi sono già anticipati nel titolo. Inoltre, essi perseguono quasi tutti lo stesso intento: sollecitano infatti una migliore protezione contro i rischi di inquinamento da amianto.

A ragion veduta si può dire che i numerosi interventi parlamentari inoltrati negli anni ottanta hanno sicuramente contribuito all'accettazione, nel 1989, dell'inasprimento del cosiddetto allegato sull'amianto dell'ordinanza sulle sostanze (ne ripareremo più avanti, ai punti IV.1.2.2. e IV.1.2.3.)¹.

2. Evoluzione giuridica

La presentazione esaustiva degli sforzi compiuti e dell'evoluzione giuridica, volti a promuovere una normativa adeguata in grado di risolvere nella misura del possibile tutti i problemi relativi all'intero ciclo di vita dell'amianto, dalla fabbricazione allo smaltimento, sarebbe sufficiente, da sola, per spingerci ben oltre i limiti di tempo che abbiamo a disposizione.

Preferisco quindi limitarmi ad elencare alcune delle tappe più importanti dell'ultimo secolo, basandomi essenzialmente su una panoramica fornita dalla Suva²:

1939	La Suva riconosce per la prima volta l'asbestosi come malattia professionale
Dal 1950	Adattamento continuo dei cosiddetti valori MAK («concentrazioni massime ammissibili nei posti di lavoro») in funzione delle nuove conoscenze.

¹ Negli anni novanta è doveroso citare due interpellanze, entrambe presentate da Jean Spielmann. La prima, del 20 settembre 1993, concerne l'amianto e il tumore della pleura; è interessante perché segnala soprattutto delle fonti di amianto delle quali l'opinione pubblica non era ancora venuta a conoscenza; inoltre, si chiede quanti casi di morte nelle aziende della Confederazione sono attribuibili ad avvelenamento da amianto. L'altra interpellanza, del 21 settembre 1994, riguarda l'esportazione del rischio; in essa si parla del sospetto che dei vagoni ferroviari carichi di amianto per bonifica o smaltimento siano stati inviati in Ucraina. Inoltre, è doveroso citare due interpellanze del 16 dicembre 2004. La prima è stata inoltrata da Christiane Brunner e riguarda la giustizia per le vittime dell'amianto, la seconda è di Franziska Teuscher sull'inadeguatezza della protezione sul lavoro. Infine, il 15 giugno 2005 è stata presentata la mozione Brunner sulla prevenzione in materia di amianto.

² La tabella «Facts & Figures sull'amianto in Svizzera» si trova alle pagine 4 e 5 del comunicato stampa della Suva, pubblicato il 22 febbraio 2002 con il titolo «Le bonifiche dell'amianto esigono la massima prudenza» (consultare il sito http://www.suva.ch/it/home/suvapro/branchenfachthemen/asbest_neu/asbestsanierungen.htm).

1953	Inserimento dell'asbestosi nella lista delle malattie professionali da indennizzare.
1975	Fine dell'impiego delle isolazioni contenenti amianto a spruzzo.
1988	Obbligo di notificare i lavori di risanamento relativi a materiali contenenti amianto.
1989	Divieto esteso e sostanziale dell'amianto (vendita, uso, importazione).
1991	Direttiva «Amianto floccato e altri materiali a base d'amianto debolmente agglomerato (amianto DA)» della Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (direttiva CFSL 6503)» ³ ;
1994	Fine del periodo di transizione per l'importazione e la vendita precedentemente ammesse di determinati prodotti e oggetti contenenti amianto ⁴ .

III. Competenze di UFSP, UFAFP e Suva

Le competenze di UFSP, UFAFP e Suva si basano su norme giuridiche vincolanti. I decreti in questione sono leggi nel senso formale del termine, oppure ordinanze del Consiglio federale nel senso ("solo") materiale del termine.

All'UFSP sono stati affidati in particolare i seguenti compiti:

- è l'autorità competente in materia di salute umana (art. 9 cpv. 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno [Org-DFI],
- informa sulla protezione della salute (art. 9 cpv. 3 lett. d Org-DFI),
- controlla e coordina l'esecuzione delle ordinanze sulla salute pubblica, soprattutto in materia di manipolazione di prodotti chimici e oggetti che possono mettere a rischio la salute (art. 9 cpv. 3 lett. a n. 4 Org-DFI).

All'UFAFP competono in particolare i seguenti compiti:

- è il servizio pertinente della Confederazione incaricato dell'esame dei problemi della protezione dell'ambiente (secondo l'art. 42 cpv. 2 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente [LPAmb] [RS 814.01]),
- informa l'opinione pubblica in modo competente sulla protezione dell'ambiente e il grado d'inquinamento ambientale (art. 6 cpv. 1 LPAmb),
- presta consulenza alle autorità e a privati (art. 6 cpv. 2 LPAmb),
- vigila sull'esecuzione dell'ordinanza concernente la riduzione dei rischi nell'utilizzazione di determinate sostanze, preparati e oggetti particolarmente pericolosi (ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici, ORRPCchim) e coordina le misure esecutive cantonali (art. 38 cpv. 1 e 2 LPAmb) e

³ L'edizione più recente di questa direttiva in corso di elaborazione risale al gennaio 2000. Cfr. <http://www.witsp1.suva.ch/sap/its/mimes/waswo/99/pdf/06503-i.pdf>

⁴ n. 31 cpv. 1 lett. c., e. – g., i. e k Allegato 3.3 Osost.

- svolge i compiti esecutivi che gli sono stati assegnati (per es. può rilasciare delle autorizzazioni eccezionali secondo l'allegato 1.6 ORRPChim).

Altre mansioni, di carattere più fondamentale, sono attribuite all'UFAFP dall'articolo 12 dell'ordinanza del 6 dicembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (Org-DATEC) (RS 172.217.1).

Tra i numerosi compiti attribuiti alla Suva⁵, nei quali rientra anche la gestione dell'assicurazione contro gli infortuni (secondo l'art. 58 LAINF), nel campo di attività delimitato dall'articolo 66 LAINF ci interessano soprattutto le responsabilità che la Suva ha già riassunto nel suo opuscolo «Dati e fatti sull'amianto»⁶:

- sorveglianza dell'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione delle malattie professionali (causate dall'amianto) nel posto di lavoro, e ciò in tutte le aziende della Svizzera (art. 50 cpv. 1 dell'ordinanza del 19 dicembre 1983 sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali; ordinanza sulla prevenzione degli infortuni [OPI; RS 832.30]),
- sorveglianza dell'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni professionali in determinate aziende (art. 49 cpv. 1 OPI), soprattutto quelle in cui la supervisione esige solitamente delle conoscenze specifiche,
- ricevimento di denunce di lavori di risanamento (secondo l'ordinanza del 30 marzo 1988 sull'obbligo di annunciare lavori dei materiali di costruzione all'amianto [RS 832.324.12]),
- ispezioni sul posto di lavoro (art. 61 OPI),
- definizione dei valori MAK (la base giuridica della direttiva «Grenzwerte am Arbeitsplatz 2005/Valori limite sul posto di lavoro», che contiene anche i valori MAK, art. 50 cpv. 3 OPI),
- versamento delle prestazioni assicurative in caso di malattie professionali causate dall'amianto (art. 77 LAINF in combinato disposto con l'articolo 66 LAINF e l'articolo 14 e l'allegato 1 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni [OAINF; RS 832.202]).

IV. Diritto materiale

1. Diritto pubblico

1.1. Diritto internazionale ed europeo

1.1.1. Diritto internazionale

I primi passi verso il divieto dell'amianto a livello mondiale sono stati compiuti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (IAO), con la Convenzione n. 162 sulla sicurezza dell'utilizzazione dell'amianto (RS 0.822.726.2), stipulata a Ginevra il 24 giugno 1986 e ratificata finora da 27 Stati. Attraverso la ratifica, gli Stati si impegnano

⁵ La Suva è un'istituzione di diritto pubblico con una propria personalità giuridica e sede a Lucerna (art. 61 cpv. 1 della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni [LAINF] [RS 832.20] e articolo 1 del Regolamento del 14 giugno 2002 sull'organizzazione della Cassa nazionale di assicurazione contro gli infortuni [Regolamento organizzativo Suva] [RS 832.207]). È soggetta all'alta sorveglianza della Confederazione, esercitata dal Consiglio federale (art. 61 cpv. 3 pag. 1 LAINF e art. 76 LPGA [RS 830.1]).

⁶ Del 24 novembre 2004.

a vietare l'utilizzazione della crocidolite e dei prodotti contenenti questa fibra (art. 11 cpv. 1). Allo stesso modo, la Convenzione impone il divieto della floccatura dell'amianto in qualsiasi forma (art. 12 cpv. 1). Secondo Zieschang e Au⁷, gli altri requisiti della Convenzione⁸ non sono molto severi. Questo si nota già dal fatto che detta Convenzione è stata firmata anche da Stati come il Canada o la Federazione Russa, dove determinati tipi di amianto sono tutt'ora estratti in quantità notevoli e introdotti in diversi processi di produzione industriale. In Svizzera questa Convenzione è entrata in vigore il 16 giugno 1993⁹. Nel quadro giuridico nazionale, i suoi requisiti sono essenzialmente coperti dalle disposizioni:

- della LAINF, in particolare dagli articoli 82 e 83,
- della legge del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul lavoro) (RS 822.11),
- dell'OPI, in particolare dagli articoli 6, 50, 57, 66 e 67,
- dell'allegato 1.6 ORRPChim (precedentemente, allegato 3.3 dell'ordinanza del 9 giugno 1986 sulle sostanze pericolose per l'ambiente (ordinanza sulle sostanze, Osost) (RS 814.013),
- dell'ordinanza sull'obbligo di annunciare lavori dei materiali di costruzione all'amianto, e
- della direttiva CFSL 6503¹⁰ entrata in vigore il 1° gennaio 1991.

La IAO dispone anche di altri strumenti che, nonostante siano privi di riferimenti diretti, interessano la protezione della salute dei lavoratori dall'amianto. Si tratta per esempio della Convenzione n. 139 e della Raccomandazione n. 147 (del 1974) sui tumori professionali e della Convenzione n. 148 e della Raccomandazione n. 156 (del 1977) sull'ambiente di lavoro (inquinamento dell'aria, rumore e vibrazioni). I testi appena menzionati, che non dobbiamo approfondire in questa sede, si riferiscono a situazioni tecniche diverse, concernenti anche la sicurezza nell'ambito dell'utilizzazione dell'amianto¹¹.

Un'altra misura di diritto internazionale riguardante l'amianto si trova nella Convenzione sull'esame di compatibilità dell'ambiente nell'ambito transfrontaliero¹². Secondo il suo articolo 2 capoverso 2, in combinato disposto con l'allegato 1 numero 5, ogni parte (contraente) è tenuta a istituire una procedura di valutazione

⁷ Trattato nella loro relazione "L'applicazione della nuova direttiva dell'UE per la protezione dei lavoratori contro l'amianto – Esperienze in Europa", presentata il 29 ottobre 2003 a Düsseldorf durante il Salone sulla sicurezza e la salute sul lavoro (A+A).

⁸ Vedere al riguardo il rapporto del 15 giugno 1987 sulla Convenzione n. 162 e sulla modifica della costituzione dell'IAO, approvato nel 1986 durante la 72a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, FF 1987 II pag. 1336 e succ.

⁹ Dopo la sua approvazione da parte dell'Assemblea federale il 28 gennaio 1992 e il deposito dell'atto di ratifica da parte della Svizzera il 16 giugno 1992.

¹⁰ Cfr. la relazione del 15 giugno 1987 sulla Convenzione n. 162 e sulla modifica della costituzione della IAO, approvata nel 1986 durante la 72a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, FF 1987 II pag. 1336, 1339 segg. come pure il rapporto e messaggio del 3 giugno 1991 sulle convenzioni e raccomandazioni approvate nel 1989 e nel 1990 in occasione della 76a e 77a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, e su tre convenzioni votate in sessioni precedenti, FF 1991 III pag. 869, 902 segg.

¹¹ Maggiori dettagli sulle attività (anche dell'Ufficio internazionale del lavoro), per attuare misure di protezione più severe per i lavoratori la cui salute è messa in pericolo da un'esposizione alla polvere o alle fibre di amianto durante il lavoro, fare riferimento a FF 1987 II pag. 1336, 1338 seg.

¹² Conclusa ad Espoo il 25 febbraio 1991, approvata dall'Assemblea federale il 13 giugno 1996 (RU 2003 4091). Deposito dell'atto di ratifica da parte della Svizzera il 16 settembre 1996 ed entrata in vigore per la Svizzera il 10 settembre 1997 (RS 0.814.06).

dell'impatto ambientale per determinati impianti di estrazione di amianto, come pure per il trattamento e la trasformazione dell'amianto e di prodotti contenenti amianto. Questo obbligo di diritto internazionale è ampiamente recepito nell'ordinanza del 19 ottobre 1998 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA; RS 814.011). Infatti, secondo l'allegato numero 70.13, tutte le aziende che si occupano di estrazione e lavorazione dell'amianto e di materiali contenenti amianto sottostanno all'obbligo dell'esame d'impatto ambientale, indipendentemente dai volumi di produzione.

Durante il primo incontro degli Stati (svoltosi dal 20 al 24 settembre 2004 a Ginevra) nell'ambito della Convenzione di Rotterdam sulla procedura di assenso preliminare in conoscenza di causa per taluni prodotti chimici pericolosi e pesticidi nel commercio internazionale,¹³ ci sono stati pareri decisamente discordanti sull'inserimento dell'amianto di crisotilo (amianto bianco, amianto di serpentino) nella lista dei prodotti chimici pericolosi (benché questa sostanza sia considerata cancerogena).¹⁴ In Svizzera, l'uso dell'amianto di crisotilo è rigorosamente vietato dal 1989.

1.1.2. Norme del diritto europeo

Il diritto europeo non è vincolante per la Svizzera fintanto che non farà parte dell'Unione Europea e se non sussistono altri obblighi di diritto internazionale nei suoi confronti. Tuttavia, conviene tenere presenti le disposizioni del diritto europeo, viste le nostre strette relazioni economiche con i suoi Stati membri e nella prospettiva di un confronto fra il diritto svizzero e quello dell'UE.

In Europa esistono numerose norme giuridiche sull'amianto, che gli Stati membri dell'UE hanno recepito nel loro diritto nazionale¹⁵. L'obiettivo delle norme giuridiche a livello europeo è quello di vietare l'uso dell'amianto, e in particolare di mettere a punto norme severe per la protezione dei lavoratori esposti all'amianto.

Tra le direttive più importanti sulla protezione dei lavoratori ricordiamo:

- la direttiva 89/391/CEE del Consiglio del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro¹⁶;
- la direttiva 90/394/CEE del Consiglio del 28 giugno 1990 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro¹⁷;
- la direttiva 83/477/CEE del Consiglio del 19 settembre 1983 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro¹⁸,

¹³ Conclusa il 10 settembre 1998, approvata dall'Assemblea federale il 26 settembre 2001 (RU 2004 3463). Deposito dell'atto di ratifica da parte della Svizzera il 10 gennaio 2002 ed entrata in vigore per la Svizzera il 24 febbraio 2004 (RS 0.916.21).

¹⁴ Cfr. EUropa Info, circolare DNR EU 11.04, pag. 16. La Convenzione è stata applicata in Svizzera dall'ordinanza del 10 novembre 2004 sulla Convenzione di Rotterdam sulla procedura di assenso preliminare in conoscenza di causa per taluni prodotti chimici pericolosi e pesticidi nel commercio internazionale, entrata in vigore il 1° gennaio 2005 (ordinanza PIC, OPCChim [RS 813.132]).

¹⁵ Numerosi Stati membri hanno proprie esigenze giuridiche, cosa che non costituisce un problema, nella misura in cui questi regolamenti sono compatibili con il Diritto europeo; in particolare, ciò avviene se le prescrizioni del diritto europeo autorizzano espressamente gli Stati membri a emettere delle normative più severe (come per es. l'art. 1 cpv. 3 della direttiva 83/477/CEE [vedere la nota 18]).

¹⁶ Gazzetta ufficiale L 183 del 29.6.1989, pag. 1.

¹⁷ Gazzetta ufficiale L 196 del 26.7.1990, pag. 1; modificata ultimamente dalla direttiva 1999/38/CEE, Gazzetta ufficiale L 138 del 1.6.1999, pag. 66.

modificata dalla direttiva 2003/18/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 marzo 2003¹⁹.

La nuova direttiva 2003/18/CEE ha lo scopo di proteggere nel tempo i lavoratori esposti al rischio di malattie dovute all'amianto e questo nell'ambito di un'Europa allargata. In particolare, citiamo i seguenti punti fondamentali:

- tutti i lavoratori devono essere tutelati contro i rischi derivanti dall'esposizione all'amianto. Non sono previste eccezioni per settori o rami dell'economia quali ad esempio l'aviazione;
- le norme di protezione si concentrano in particolare sui lavoratori che continuano ad essere più esposti al rischio, ossia quelli impegnati in lavori di risanamento da amianto o quelli che nell'ambito di lavori di ripristino o di manutenzione sono inavvertitamente esposti all'amianto;
- è indispensabile accertarsi che i lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto vengano effettuati unicamente da imprese in possesso delle conoscenze professionali adeguate per tutelare i lavoratori e che hanno dimostrato la loro preparazione in materia alle autorità preposte²⁰.

Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a varare norme giuridiche ed amministrative adeguate per garantire la realizzazione degli obiettivi della nuova direttiva sull'amianto entro il 15 aprile 2006. Congiuntamente al divieto della messa in commercio e dell'utilizzazione di crisotilo, in vigore dal 1° gennaio 2005 in conformità alla direttiva 76/769/CEE²¹, l'introduzione da parte dell'UE delle basi giuridiche elencate deve essere considerato un passo di estrema importanza verso il miglioramento della protezione dei lavoratori contro i rischi legati alla presenza di amianto nel posto di lavoro.

La direttiva 76/769/CEE del Consiglio del 27 luglio 1976 concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi²² non riguarda solo la protezione dei lavoratori, bensì considera in generale la protezione della salute e dell'ambiente. Delle 39 direttive che nel frattempo hanno modificato la direttiva 76/769/CEE, quelle che riguardano l'amianto sono le seguenti:

- direttiva 83/478/CEE del Consiglio del 19 settembre 1983²³,
- direttiva 85/610/CEE del Consiglio del 20 dicembre 1985²⁴,
- direttiva 91/659/CEE della Commissione del 3 dicembre 1991, che adegua al progresso tecnico l'allegato 1 della direttiva 76/769/CEE,

¹⁸ Gazzetta ufficiale L 263 del 24.9.1983, pag. 25.

¹⁹ Gazzetta ufficiale L 97 del 15.4.2003, pag. 48.

²⁰ Cfr. in particolare i considerandi 1, 5 e 13 della direttiva 2003/18/CEE.

²¹ A tal proposito, consultare il testo principale del capoverso seguente.

²² Gazzetta ufficiale L 262 del 27.9.1976, pag. 201, di recente modificata dalla direttiva 2004/21/CEE della Commissione del 24 febbraio 2004, Gazzetta ufficiale L 57 del 25.2.2004, pag. 4.

²³ Gazzetta ufficiale L 263, del 24.9.1983, pag. 33 (limita la messa in commercio e l'uso di amianto di crocidolite e dei prodotti che contengono questa fibra, e comprende determinate norme per l'identificazione di prodotti contenenti amianto).

²⁴ Gazzetta ufficiale L 375 del 31.12.1985, pag. 1 (limita la messa in commercio e l'uso di determinati prodotti [giocattoli, sostanze e preparati da spruzzare o da iniettare, prodotti finiti in polvere, articoli per fumatori, dispositivi di riscaldamento catalitici e materiali di rivestimento], che contengono le seguenti fibre d'amianto: crisotilo, grunerite d'amianto (amosite), antofillite, actinolite o tremolite).

e

- direttiva 1999/77/CEE della Commissione del 26 luglio 1999 concernente il sesto adattamento dell'allegato I della direttiva 76/769/CEE agli sviluppi tecnici²⁵.

1.2. Diritto federale

Nell'ambito del diritto federale, le regolamentazioni che riguardano in particolare l'amianto si trovano soprattutto nel diritto concernente l'ambiente, i prodotti chimici, la protezione sul lavoro e l'assicurazione contro gli infortuni. Inoltre, è in vigore il diritto concernente la protezione delle acque coi suoi requisiti di carattere generale.

1.2.1. Legge federale sulla protezione dell'ambiente

La legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01), per quanto concerne la problematica dell'amianto, contempla soprattutto principi generali che interessano le sostanze e i rifiuti. La legge è integrata dalle relative ordinanze, che interessano anche la protezione dell'aria²⁶.

1.2.2. Diritto in materia di sostanze

Secondo la disposizione di principio dell'articolo 28 capoverso 1 LPAmb, le sostanze²⁷ possono essere utilizzate soltanto in modo che esse, i loro derivati o i loro rifiuti non possano mettere in pericolo l'ambiente, o indirettamente, l'uomo. Inoltre, secondo l'articolo 29 LPAmb il Consiglio federale può emanare prescrizioni su sostanze che, a cagione delle loro proprietà, del modo d'impiego o della quantità utilizzata, possono costituire un pericolo per l'ambiente o, indirettamente, per l'uomo.

L'ordinanza del 9 giugno 1986 sulle sostanze pericolose per l'ambiente (ordinanza sulle sostanze, Osost) (in precedenza RS 814.013) si basava essenzialmente sull'articolo 29 LPAmb, che conteneva un apposito allegato relativo all'amianto: l'allegato 3.3, detto anche l'allegato sull'amianto, entrato in vigore il 1° marzo 1989²⁸ con un divieto su ampia scala dell'utilizzazione dell'amianto.

1.2.3. Ordinanza concernente la riduzione dei rischi nell'utilizzazione di determinate sostanze, preparati e oggetti particolarmente pericolosi (ORRPChem)

Nell'ambito del cosiddetto progetto concernente l'esecuzione del diritto sui prodotti chimici (PARCHEM), è stata abrogata in particolare l'Osost, il cui allegato 3.3 è stato essenzialmente sostituito dall'allegato 1.6 ORRPChim, ordinanza entrata in vigore il 1° agosto 2005.

²⁵ Gazzetta ufficiale L 207 del 6.8.1999, pag. 18 (vieta la messa in commercio e l'uso di crisotilo e di prodotti ai quali sono state aggiunte intenzionalmente queste fibre).

²⁶ Gli articoli 60 – 62 LPAmb trattano delle sanzioni del diritto in materia di ambiente («Diritto penale secondario», per il concetto vedere il commento LPAmb, n. 6 per annotazioni sugli art. 60 – 62). Il Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 costituisce il «Diritto penale principale» (per il concetto vedere il commento LPAmb, n. 2 per annotazioni sugli art. 60 – 62).

²⁷ Secondo l'art. 7 cpv. 5 LPAmb, per sostanze s'intendono gli elementi chimici e i loro composti allo stato naturale o ottenuti mediante un processo produttivo. Sono loro equiparati i preparati (composti, miscele, soluzioni) e gli oggetti che contengono tali sostanze.

²⁸ Cfr. II dell'ordinanza dell'11 gennaio 1989 (RU 1989 270).

Tale allegato fornisce al numero 1 capoverso 1 la definizione di amianto, ossia actinolite, amosite, antofillite, crisotilo, crocidolite e tremolite, mentre nei capoversi 2 e 3 definisce i preparati e gli oggetti che contengono amianto.

Il cosiddetto divieto dell'impiego di amianto (secondo il numero 2 dell'allegato 1.6 ORRPChim) regola – quasi a livello generale – l'impiego dell'amianto, la sua messa in commercio, l'importazione e l'esportazione di preparati e oggetti contenenti amianto. Su domanda motivata, l'UFAFP, d'intesa con l'UFSP, può rilasciare deroghe ai divieti che impongono tuttavia la presenza di presupposti molto severi (per i requisiti necessari per l'autorizzazione di simili eccezioni cfr. numero 3 allegato 1.6 ORRPChim).

Per l'amianto e i preparati e gli oggetti contenenti amianto, sempre che gli stessi vengano messi in commercio nel rispetto della legge e che sia lecito utilizzarli, esistono altri requisiti giuridici da rispettare in merito alla loro caratterizzazione e utilizzazione (cfr. numeri 4 e 5 dell'allegato 1.6 ORRPChim).

1.2.4. Diritto in materia di rifiuti

È in primo luogo importante sottolineare che il detentore di rifiuti non può mischiare rifiuti ad altri rifiuti o a sostanze additive, se l'operazione serve essenzialmente a diminuire mediante diluizione il tenore in sostanze nocive nei rifiuti per adempiere prescrizioni sulla consegna, sul riciclaggio o sul deposito. (art. 10 dell'ordinanza tecnica del 10 dicembre 1990 sui rifiuti [OTR] [RS 814.600]).

Inoltre, secondo l'articolo 9 capoverso 1 OTR, chi esegue lavori di costruzione o di demolizione non può mischiare i rifiuti speciali con gli altri rifiuti e, sul cantiere, deve separare gli altri rifiuti.

È altresì doveroso ricordare che lo smaltimento di rifiuti estranei al sito di costruzione spetta al detentore (dei rifiuti), il quale deve contemporaneamente sostenere i costi di tale smaltimento (art. 31c cpv. 1 e 32 cpv. 1 LPAmb).

Infine, i rifiuti devono essere smaltiti nel rispetto dell'ambiente (art. 30 cpv. 3 LPAmb), inceneriti all'interno degli appositi impianti (art. 30c cpv. 2 LPAmb) e depositati definitivamente soltanto in discarica (art. 30e cpv. 1 LPAmb).

Tuttavia, se i rifiuti che contengono fibre di amianto libere o in grado di liberarsi (i cosiddetti rifiuti contenenti amianto debolmente agglomerato) sono considerati rifiuti speciali secondo l'ordinanza del 12 novembre 1986 (RS 814.610) sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS; cfr. il relativo allegato 2, n. 11, in combinato disposto con il n. 21 codice 1850), abrogata e sostituita dall'ordinanza del 22 giugno 2005 sul traffico di rifiuti.

I rifiuti speciali sono soggetti a norme supplementari che esamineremo ora più in dettaglio.

Innanzitutto è opportuno ricordare che chi esegue lavori di costruzione o di demolizione non può mischiare i rifiuti speciali con gli altri rifiuti²⁹ (art. 9 cpv. 1 OTR).

²⁹ I rifiuti sono cose mobili di cui il possessore intende disfarsi, o la cui eliminazione è necessaria nel pubblico interesse (art. 7 cpv. 6 LPAmb).

In primo luogo, chi accetta di smaltire rifiuti speciali deve essere in possesso di un'apposita autorizzazione del Cantone (art. 30f cpv. 2 lett. b LPAmb, art. 16 dell'ordinanza del 12 novembre 1986 sul traffico dei rifiuti speciali [OTRS] [RS 814.610], che verrà sostituita il 1° gennaio 2006 dall'ordinanza del 22 giugno 2005 sul traffico di rifiuti [OTRif] [RU 2005 4199]). Questa autorizzazione viene accordata se è garantito uno smaltimento dei rifiuti conforme alle esigenze ecologiche (art. 30f cpv. 3 LPAmb, art. 17 OTRS).

In secondo luogo, chi in Svizzera consegna a terzi per lo smaltimento i rifiuti speciali di amianto, deve utilizzare delle bollette di scorta, a condizione che la persona che li detiene non sia un privato (art. 6 e allegato 1 OTRS). L'impiego delle bollette di scorta e l'inserimento dei dati corrispondenti spettano anche al fornitore e al destinatario (art. 14 e 22 OTRS).

Il fornitore e il destinatario sono tenuti a conservare le proprie bollette di scorta per almeno 5 anni (allegato 1 n. 44 OTRS). Inoltre, il fornitore deve contrassegnare gli imballaggi e i recipienti che servono al trasporto dei rifiuti speciali con l'iscrizione «RIFIUTI SPECIALI/SONDERABFÄLLE/DÉCHETS SPÉCIAUX» e con il numero delle relative bollette di scorta (art. 8 cpv. 1 OTRS).

Inoltre, alla fine di ogni trimestre, il fornitore annuncia senza indugio all'Ufficio federale e alle autorità del Cantone in cui si trovano i suoi impianti i rifiuti speciali che ha accettato (art. 23 OTRS).

Chi intende esportare i rifiuti di amianto per lo smaltimento, ha bisogno di un'autorizzazione rilasciata dall'UF AFP (art. 30 f. cpv. 2 lett. c LPAmb). Per il traffico dei rifiuti al di fuori del territorio nazionale, oltre alle disposizioni della LPAmb e dell'OTRS, vigono le prescrizioni della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (RS 0.814.05) e delle decisioni OCSE C(92)39/FINAL e (98)202/FINAL sul controllo del trasporto transfrontaliero di rifiuti destinati ad essere riciclati.

Perciò, il fornitore deve notificare in anticipo l'esportazione, sia agli Stati importatori e di transito che all'UF AFP, con una bolletta di scorta internazionale dell'UE e dell'OCSE. Inoltre, deve trasmettere all'UF AFP la documentazione dalla quale risulta che i rifiuti saranno smaltiti all'estero in modo ecologico e che è stato stipulato un apposito contratto di smaltimento con la ditta estera incaricata. L'UF AFP rilascia la propria autorizzazione solo se lo Stato importatore ha approvato il trasporto transfrontaliero e se gli Stati di transito non hanno sollevato alcuna obiezione al riguardo (art. 6 della Convenzione di Basilea, artt. 9-12 OTRS, art. 35 OTRS). Per l'esportazione in sé è necessario utilizzare le bollette di scorta dell'UE e dell'OCSE.

1.2.5. Diritto in materia di inquinamento atmosferico

L'ordinanza del 16 dicembre 1985 contro l'inquinamento atmosferico (OIA) (RS 814.318.142.1) elenca l'amianto nella tabella delle sostanze cancerogene (allegato 1 n. 83). Esiste quindi un valore limite di emissione per l'amianto, e poiché si tratta di una sostanza cancerogena, si applica il principio della minimizzazione secondo il numero 82 dell'allegato 1 OIA (le emissioni devono essere limitate nella maggior misura possibile dal punto di vista tecnico e dell'esercizio e sopportabile sotto il profilo

economico: in pratica, devono essere mantenute al di sotto del valore limite di emissione). Il valore limite di emissione è un valore preventivo che si applica alla limitazione delle emissioni di impianti stazionari. Gli impianti stazionari possono essere quelli indicati nell'articolo 2 capoverso 1 OIA, per esempio abitazioni ed altri immobili (lett. a dell'art. 2 cpv. 1 OIA). Questi valori limite di emissione, tuttavia, sono applicabili se gli effetti sono imputabili alla costruzione o all'utilizzazione degli impianti (art. 7 cpv. 1 LPAmb).

Il diritto in materia di protezione contro le immissioni distingue tra emissioni ed immissioni. Le emissioni vengono diffuse dall'ambiente naturale e si manifestano nel luogo del loro impatto sotto forma di immissioni. Talvolta il luogo di origine e il luogo d'impatto sono assai distanti tra loro³⁰. L'essenziale è che l'emissione sia causata dalla costruzione o dall'uso di un impianto, che l'emissione in questione venga trasmessa dall'ambiente naturale e che la stessa diventi un'immissione.

Nel caso di un'abitazione, il diritto in materia di protezione contro le immissioni si pone la domanda se si tratta della costruzione o dell'utilizzazione di un impianto. A livello pratico, la questione non sussiste: se in un'abitazione c'è un livello di rumore eccessivo non viene applicato il diritto ambientale bensì il Codice Civile. Lo stesso ragionamento dovrebbe valere anche per l'amianto, benché manchi ancora una giurisprudenza al riguardo. Un'abitazione non può essere considerata un impianto ai sensi della LPAmb. Perciò, all'interno di un'abitazione non si può parlare di immissioni. La cosa è diversa se – nell'ambito di trasformazioni, ampliamenti o misure di risanamento – si verificano immissioni nell'aria esterna che possono nuocere a terzi (per es. gli abitanti degli edifici vicini). Solo in questo caso possiamo parlare di un problema ambientale vero e proprio, per il quale è applicabile quanto previsto dalla legislazione contro l'inquinamento atmosferico.

1.2.6. Diritto in materia di protezione delle acque

Il diritto in materia di protezione delle acque non contiene alcuna norma che si riferisce espressamente all'amianto. Ma questo non significa che sia privo di obiettivi di protezione in tal senso. In effetti, sono applicabili le disposizioni generali secondo gli articoli 3 e 6 della legge federale sulla protezione delle acque (legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque, LPAc) (RS 814.20). Ai sensi di questa legge, ognuno è tenuto a usare tutta la diligenza richiesta dalle circostanze al fine di evitare effetti pregiudizievoli alle acque (art. 3 LPAc). Inoltre, è vietato introdurre direttamente o indirettamente o lasciare infiltrarsi nelle acque sostanze che possono inquinare (art. 6 cpv. 1 LPAc). È parimenti vietato depositare o spargere tali sostanze fuori delle acque, se ne scaturisce un pericolo concreto di inquinare l'acqua (art. 6 cpv. 2 LPAc)³¹.

1.2.7. Diritto in materia di derrate alimentari

La legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr) (RS 817.0) si prefigge l'obiettivo di proteggere i consumatori dalle derrate alimentari e dagli oggetti d'uso che possono mettere in pericolo la salute. La legge si applica alla fabbricazione, al trattamento, al deposito, al trasporto e alla consegna delle derrate alimentari e

³⁰ Commento alla LPAmb, n. 13 sull'art. 7 (in tedesco).

³¹ Le disposizioni penali relative alla protezione delle acque sono disciplinate negli artt. 70-73 LPAc.

degli oggetti d'uso (art. 2 cpv. 1 lett. a LDerr)³². Tra le derrate alimentari figura l'acqua potabile, che è l'acqua che, lasciata naturale o dopo essere stata trattata, è destinata a essere bevuta, utilizzata per cucinare, per preparare cibi e per pulire oggetti che entrano in contatto con derrate alimentari (secondo l'art. 275 dell'ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari [ODerr] [RS 817.02]). L'acqua potabile non supera i valori limite e di tolleranza dei componenti e delle sostanze estranee fissati dal DFI per l'acqua potabile (secondo l'art. 275a cpv. 2 lett. b ODerr). Tuttavia, in merito all'amianto (nell'ordinanza del 26 giugno 1995 sulle sostanze estranee e sui componenti presenti negli alimenti [ordinanza sulle sostanze estranee e sui componenti, OSoE] [RS 817.021.23]) non è stato stabilito alcun valore esplicito. Attualmente non sono disponibili dati tossicologici (secondo i dati dell'UFSP) che definisce un valore di riferimento per le fibre di amianto nell'acqua potabile considerata come derrata alimentare.

1.2.8. Legge e ordinanza sui prodotti chimici

Il progetto PARCHEM è stato adottato anche per abrogare la legge federale del 21 marzo 1969 sul commercio dei veleni (legge sui veleni) (in precedenza, RS 813.0) e l'ordinanza del 19 settembre 1983 sui veleni (OV) (in precedenza RS 813.01).

Dette normative sono state sostituite a partire dal 1° agosto 2005 dalla legge federale del 15 dicembre 2000 sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (legge sui prodotti chimici, LPChim) (RS 813.1) e l'ordinanza del 18 maggio 2005 sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (ordinanza sui prodotti chimici, OPChim) (RS 813.11).

Né la legge né l'ordinanza contengono norme specifiche sull'amianto, ma prevedono al riguardo dei requisiti generici (in particolare l'obbligo del controllo autonomo secondo l'articolo 5 LPChim e dell'obbligo di dovuta diligenza secondo l'articolo 8 LPChim; a proposito di questi due aspetti, si può fare riferimento anche alle specifiche nell'OPChim e ai relativi allegati).

Tuttavia, né la legge sui veleni né la nuova legge sui prodotti chimici, nella versione approvata il 15 dicembre 2000 dal Parlamento, prevedevano valori di riferimento e valori limite per l'aria ambiente, i quali avrebbero permesso una distinzione tra le concentrazioni di amianto tollerabili e quelle intollerabili. Così, dopo lunghe ed intense discussioni, il Parlamento ha deliberatamente depennato l'articolo 20 relativo al cosiddetto "Wohngiftartikel", il quale avrebbe regolato l'uso delle sostanze tossiche nelle abitazioni e avrebbe offerto l'opportunità di definire dei valori di riferimento e dei valori limite³³.

1.2.9. Legge sul lavoro (LL)

Questa legge regola in particolare la protezione della salute sul posto di lavoro (art. 6 LL), l'approvazione dei piani necessari per costruire o trasformare un'azienda industriale, i permessi d'esercizio (art. 7 LL), gli orari di lavoro e di riposo (artt. 9-22

³² Le disposizioni penali relative alla LDerr sono contenute negli artt. 47-51.

³³ Messaggio concernente la legge sui prodotti chimici: pag. 847, capitolo 2.5.3 (pagg. 761 - 763).

LL) nonché le norme di protezione speciali (soprattutto per i lavoratori giovani e le donne durante la maternità e il periodo dell'allattamento; artt. 29-36a LL)³⁴.

Tra i punti più importanti, citiamo in questa sede gli obblighi del datore di lavoro:

- il datore di lavoro deve prendere tutti i provvedimenti, che l'esperienza ha dimostrato necessari, realizzabili secondo lo stato della tecnica e adeguati alle condizioni d'esercizio (art. 6 cpv. 1 punto 1 LL),
- deve segnatamente allestire gli impianti e ordinare il lavoro in modo da preservare il più possibile i lavoratori dai pericoli per la salute e dagli spossamenti (art. 6 cpv. 2 LL), e
- fa cooperare i lavoratori ai provvedimenti sulla protezione della salute nel lavoro.

Questi devono assecondare il datore di lavoro quanto alla loro applicazione (art. 6 cpv. 3 LL).

1.2.10. Ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro

L'ordinanza 3 del 18 agosto 1993 concernente la legge sul lavoro (Igiene, OLL3) (RS 822.113) regola le misure da mettere in pratica per l'igiene nel lavoro nelle aziende soggette alla legge sul lavoro.

Secondo la stessa, il datore di lavoro deve adottare tutti i provvedimenti necessari per salvaguardare e migliorare la tutela della salute e assicurare la salute fisica e psichica dei lavoratori (art. 2 cpv. 1 punto 1 OLL 3). Il datore di lavoro deve espressamente provvedere segnatamente affinché effetti nocivi e molesti di natura fisica, chimica e biologica non danneggino la salute (art. 2 cpv. 1 lett. b OLL 3).

La concretizzazione dei requisiti relativi alla legge sul lavoro stabilisce per esempio che vanno impiegati materiali di costruzione non nocivi alla salute (art. 11 cpv. 2 OLL 3), e che devono essere prese delle misure per impedire l'inquinamento dell'aria sul posto di lavoro (aspirazione dell'aria viziata; separazione fisica della fonte di inquinamento; art. 18 OLL 3). Se mediante provvedimenti tecnici od organizzativi non si possono escludere, del tutto o parzialmente, danni alla salute, il datore di lavoro deve fornire ai lavoratori equipaggiamenti personali di protezione ragionevoli ed efficaci (art. 27 cpv. 1 OLL 3).

1.2.11. Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni

La LAINF stabilisce in particolare chi è soggetto all'assicurazione (artt. 1a - 5), l'oggetto dell'assicurazione (artt. 6 - 9), le prestazioni assicurative (art. 10 - 50), il diritto sanitario e le tariffe (artt. 53 - 57), l'organizzazione dell'assicurazione infortuni (artt. 58 - 80) e la prevenzione degli infortuni (artt. 81 - 88), come pure il finanziamento (artt. 89 - 95)³⁵.

³⁴ Le prescrizioni esecutive si trovano nell'articolo 40 segg. mentre le disposizioni penali sono contenute negli articoli 59 - 62 della legge sul lavoro.

³⁵ Le differenze tra la LL e la LAINF sono riassunte nel rapporto «Ispezione del lavoro 2003» del seco (www.seco-admin.ch/imperia/md/content/arbeitsarbeitsnehmerschutz/2003_arbeitsaufsicht-bericht_d.pdf) alla pagina 1 nei seguenti termini:

«La regolamentazione della tutela dei lavoratori in materia di diritto pubblico è divisa tra la legge sul lavoro (LL) e la legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF). Le due leggi federali si differenziano sia nel campo di applicazione, sia nella disposizione esecutiva. La legge sul lavoro riguarda la protezione della salute in generale (senza profilassi delle malattie professionali), l'approvazione dei piani, gli orari di lavoro e la tutela speciale dei giovani lavoratori e delle donne durante la gravidanza e l'allattamento, mentre la legge sull'assicurazione contro

La LAINF³⁶ impone in primo luogo al datore di lavoro di provvedere alla tutela dei propri lavoratori. Al datore di lavoro spetta la prevenzione degli infortuni sul lavoro³⁷ e delle malattie professionali³⁸ e perciò deve prendere tutte le misure necessarie per esperienza, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze (art. 82 cpv. 1 LAINF). Inoltre, il datore di lavoro deve avvalersi a tale scopo della collaborazione dei dipendenti (art. 82 cpv. 2 LAINF).

Da parte loro, i lavoratori devono assecondare il datore di lavoro nell'applicazione delle relative prescrizioni. Essi sono in particolare obbligati a utilizzare gli equipaggiamenti personali di protezione, usare correttamente i dispositivi di sicurezza e astenersi dal rimuoverli o modificarli senza il permesso del datore di lavoro (art. 82 cpv. 3 LAINF).

A livello esecutivo ci sono altri due aspetti di particolare importanza. Da una parte, il datore di lavoro deve lasciar loro libero accesso a tutti i locali e posti di lavoro dell'azienda e consentir loro verifiche in loco e prelievi di campioni. Gli organi esecutivi³⁹, dopo aver sentito il datore di lavoro e gli assicurati direttamente interessati, possono ordinare determinate misure per prevenire infortuni e malattie professionali (art. 84 cpv. 1 LAINF)⁴⁰.

1.2.12. Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali

Secondo l'OPI, al datore di lavoro incombono i seguenti obblighi:

- per garantire la sicurezza sul lavoro, deve prendere ogni disposizione e provvedimento di protezione che soddisfi le prescrizioni della presente ordinanza e quelle concernenti la sicurezza sul lavoro applicabili alla sua azienda, come anche le altre norme riconosciute in materia di tecnica della sicurezza e di medicina del lavoro (art. 3 cpv. 1 OPI),

gli infortuni (oltre all'assicurazione contro gli infortuni) riguarda la sicurezza sul lavoro (prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali). L'applicazione della legge sul lavoro spetta agli ispettrati di lavoro cantonali e federali, mentre l'applicazione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni spetta alla Suva (Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni) e agli ispettorati del lavoro.»

³⁶ I cui articoli 112 e 113 costituiscono le disposizioni penali.

³⁷ Secondo l'articolo 7 LAINF, sono infortuni professionali quelli (art. 4 LPGa) di cui è vittima l'assicurato:

- a. nell'eseguire lavori per ordine del datore di lavoro o nell'interesse di quest'ultimo;
- b. durante le pause, come pure prima o dopo il lavoro se autorizzato a rimanere sul luogo di lavoro o entro la zona di pericolo inerente alla sua attività professionale.

³⁸ Sono malattie professionali quelle causate esclusivamente o prevalentemente da sostanze nocive o da determinati lavori nell'esercizio dell'attività professionale (art. 9 cpv. 1 punto 1 LAINF; secondo il punto 2 dell'art. 9 cpv. 1). Il Consiglio federale compila l'elenco di tali sostanze e lavori, come pure delle malattie provocate da quest'ultimi).

³⁹ Le panoramiche sulla delimitazione delle competenze tra CFSL, Suva, seco, ispettorati del lavoro federali, ispettorati del lavoro cantonali e organizzazioni tecniche si trovano su Internet agli indirizzi:

- www.abzspiez.ch/pdf/sgahandbuch/410_ekas.pdf -

- www.ekas.ch/structures-it.php - 3k -

- www.kigh.lu.ch/gesundheitschutz_am_arbeitsplatz/vollzugsorganisation.htm - 26k -

- www.sg.ch/home/wirtschaft_neu/arbeit/arbeitnehmerschutz/arbeitssicherheit/vollzugsorgane.html - 33k -

⁴⁰ Per la delimitazione delle mansioni di datori di lavoro, organi esecutivi della legge sul lavoro e della Suva, come pure per i presupposti per le richieste di indennità e la compensazione secondo la legge federale del 14 marzo 1958 sul lavoro sulla responsabilità della Confederazione e dei componenti e funzionari delle sue autorità (legge sulla responsabilità) (RS 170.32) vedere anche la sentenza 2A.402/2000 del 23 agosto 2001 del Tribunale federale.

- eventualmente,⁴¹ deve mettere a disposizione del lavoratore dispositivi di protezione individuale (art. 5 OPI), e
- provvede affinché tutti i lavoratori occupati nella sua azienda, compresi quelli provenienti da un'altra azienda, siano informati sui pericoli cui sono esposti nell'esercizio della loro attività e siano istruiti riguardo ai provvedimenti per prevenirli (art. 6 cpv. 1 OPI).

Inoltre, il datore di lavoro può affidare lavori implicanti pericoli particolari soltanto a lavoratori adeguatamente formati al riguardo. Deve far sorvegliare ogni lavoratore che esegue da solo un lavoro pericoloso (art. 8 OPI).

Il lavoratore deve osservare le istruzioni del datore di lavoro in materia di sicurezza sul lavoro e tener conto delle norme di sicurezza generalmente riconosciute (art. 11 cpv. 1 OPI).

Inoltre, la composizione dell'aria nei posti di lavoro non deve pregiudicare la salute dei lavoratori. Se tale pericolo non può essere evitato, dev'essere assicurata nei posti di lavoro una ventilazione naturale o artificiale; se necessario, devono essere adottati altri provvedimenti tecnici (art. 33 OPI).

Ai sensi dell'articolo 50 capoverso 3 OPI, la Suva può emanare direttive sulle concentrazioni massime ammissibili (valori MAK) e sui valori limite degli agenti fisici nei posti di lavoro (si tratta delle linee guida «Valori limite sul posto di lavoro 2005»⁴²).

Infine, l'ordinanza contiene direttive speciali relative agli organi esecutivi (artt. 47 - 51) e sulla prevenzione nel settore della medicina del lavoro (artt. 70 - 89).

1.2.13. Ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni

L'OAINF concerne le persone assicurate (artt. 1 - artt. 8), l'oggetto dell'assicurazione (artt. 9 - 14), le prestazioni assicurative (artt. 15 - 67), il diritto sanitario e le tariffe (artt. 68 - 71), l'organizzazione degli assicuratori e della cassa suppletiva (artt. 72 - 96), la vigilanza (artt. 104 - 107) e in particolare il finanziamento e i premi (artt. 108 - 121).

Vi è da segnalare che, secondo l'articolo 14 dell'OAINF, le sostanze nocive e le malattie provocate da determinati lavori ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 della legge figurano nell'allegato 1 dell'OAINF. Tale allegato (all. 1 n. 1 OAINF) definisce espressamente nociva la polvere di amianto.

1.2.14. Ordinanza sull'obbligo di annunciare lavori dei materiali di costruzione all'amianto

⁴¹ In pratica, se i rischi d'infortunio o di menomazione della salute non possono o possono essere eliminati soltanto parzialmente mediante provvedimenti tecnici o amministrativi.

⁴² Qui il valore MAK è definito come massima concentrazione media ammissibile di una sostanza presente nell'aria del posto di lavoro sotto forma di gas, vapore o polvere, che allo stato delle conoscenze attuali, normalmente non compromette la salute nella quasi totalità dei lavoratori sani esposti per 8 ore al giorno e fino a 42 ore alla settimana, e questo anche per periodi prolungati. Il valore MAK della polvere di amianto si trova nella direttiva in questione, a pagina 33 e corrisponde alla fibra di amianto/ml 0,01 (fibra: lunghezza > 5 µm, diametro < 3µm, rapporto lunghezza : diametro almeno 3 : 1).

Questa ordinanza del Dipartimento federale dell'interno si basa sull'articolo 50 capoverso 2 OPI e stabilisce che i datori di lavoro sono tenuti ad annunciare all'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni (Suva), prima della messa in cantiere, l'esecuzione di determinati lavori come l'eliminazione completa o parziale di rivestimenti in amianto floccato, rivestimenti di pavimenti e pareti a base di amianto, lastre di materiale leggero da costruzione all'amianto o i lavori di demolizione e di trasformazione di costruzioni o parti di costruzioni (consultare l'art. 1 dell'ordinanza summenzionata).

1.2.15. Ordinanza del Dipartimento federale dell'interno sulle misure tecniche per la prevenzione delle malattie professionali causate da sostanze chimiche (RS 832.321.11)

Questa ordinanza risale al 26 dicembre 1960 e si applica a tutte le aziende soggette all'OPI e nelle quali si eseguono lavori con prodotti chimici. Essa prescrive che le sostanze pericolose per la salute devono essere sostituite da altre meno nocive, per quanto ciò sia possibile dal punto di vista tecnico ed economico (art. 2). Inoltre, è necessario predisporre accorgimenti tecnici, come dispositivi d'aspirazione, al fine di captare e di espellere dal luogo di lavoro i gas, i vapori e le polveri pericolose contenenti le sostanze menzionate nell'allegato 1 dell'OAINF (la polvere di amianto – come già spiegato – rientra nel suddetto allegato); in particolare si deve evitare di superare la concentrazione massima ammissibile nel luogo di lavoro (art. 3; la cosiddetta protezione collettiva). Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza: se, per motivi particolari, la protezione collettiva secondo l'articolo 3 non è possibile o non può essere realizzata sufficientemente, devono essere utilizzati dei mezzi di protezione individuali complementari, come ad esempio apparecchi respiratori.

1.2.16. Direttiva «Amianto floccato e altri materiali a base d'amianto debolmente agglomerato (amianto DA)» (direttiva CFSL 6503)

Questa direttiva prescrive in particolare che le ditte addette all'eliminazione dell'amianto devono disporre di specialisti in possesso delle necessarie conoscenze tecniche (n. 2.1 par. 1 direttiva CFSL 6503). Inoltre, le ditte addette alla bonifica, ma anche quelle addette alle misurazioni delle fibre, devono fare in modo che i lavoratori che possono venire a contatto con le fibre di amianto respirabili seguano un apposito piano di prevenzione (n. 2.5 direttiva CFSL 6503).

Inoltre, questa direttiva descrive nel dettaglio anche le misure di sicurezza e le procedure di lavoro da mettere in pratica. Ad esempio, si raccomanda l'uso di apparecchi di protezione delle vie respiratorie, di tute di protezione, la suddivisione delle zone di risanamento e l'esposizione di segnali di avvertimento (n. 3.6 par. 1, 3.3 par. 2, 3.7, 4.2 par. 1 e 5.1 par. 1 direttiva CFSL 6503).

L'effetto delle direttive CFSL è anticipato dall'articolo 52 a dell'OPI. Per coordinare i settori di competenza degli organi d'esecuzione, la commissione di coordinamento può in particolare delimitare più minutamente i compiti degli organi esecutivi.

1.2.3. Diritto cantonale

1.2.3.1. Diritto edilizio

L'efficacia dei regolamenti edilizi concernenti la problematica dell'amianto dipende largamente dalla formulazione delle disposizioni giuridiche nell'ambito del diritto edilizio. Per esempio, secondo l'articolo 57 capoverso 1 punto 2 dell'ordinanza del 6 marzo 1985 sull'edilizia (BauV) del Cantone di Berna persone e beni non devono essere messe in pericolo, né dalle procedure di costruzione, né dall'esistenza o dall'esercizio di costruzioni e impianti. Inoltre, le costruzioni e gli impianti utilizzati in modo opportuno non devono compromettere la salute delle persone e degli animali (art. 62 cpv. 1 BauV). Infine, secondo l'art. 108 cpv. 2 BauV gli organi della polizia edilizia dei Comuni e i rappresentanti del governo sono tenuti a vigilare sul rispetto delle disposizioni della suddetta ordinanza e, all'occorrenza, hanno la facoltà di farle rispettare (quindi, le misure di polizia edilizia ai sensi dell'articolo 45 segg. della legge edilizia del 9 giugno 1985 del Cantone di Berna in altre parole, possono intervenire in particolare contro violazioni della legge in vigore e ristabilire così uno stato di fatto conforme alla legge. Si trovano dei regolamenti equivalenti nei §§ 239 e 341 della legge di pianificazione e costruzione del Cantone di Zurigo).

1.2.3.2. Diritto in materia di polizia

In linea di massima, le misure di polizia sono soggette al principio della conformità alla legge (esigenza della base giuridica e della forma legale). In Svizzera, tuttavia, non tutti i Cantoni dispongono di una legge generica sulla polizia. Ma la cosiddetta clausola generale di polizia autorizza – anche come principio giuridico non scritto – le autorità competenti a mettere in pratica misure mirate volte a prevenire un pericolo grave ed immediato o a rimuovere un problema grave già avvenuto. Questa clausola generale può essere applicata solo in caso di urgenza e solo in modo sussidiario, cioè quando non esiste una regolamentazione giuridica specifica⁴³.

2. Diritto privato

Diritto in materia di locazione

Non esiste alcun obbligo giuridico specifico che impone di bonificare un immobile contaminato dall'amianto. Tuttavia, secondo l'articolo 256 capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO), il locatore deve consegnare la cosa nel momento pattuito, in stato idoneo all'uso cui è destinata e mantenerla tale per la durata della locazione. Se questi non adempie all'obbligo, il locatario può avvalersi non solo delle possibilità (recesso e risarcimento) stabilite dagli articoli 107 - 109 CO (inadempimento del contratto) ma anche di quanto previsto dagli articoli 259a segg. CO, quindi nel caso specifico l'eliminazione del difetto o la possibilità di recedere dal contratto⁴⁴ senza preavviso.

V. Conclusioni

Nel complesso, possiamo vedere che non esiste una legislazione specifica sull'amianto (nel senso di un'unica legge che disciplini l'utilizzazione di questo materiale). Tuttavia, anche se le numerose disposizioni applicabili all'amianto sono

⁴³ Häfelin / Müller, Diritto generale in materia di polizia, 4a edizione, Rz. 2462 e 2467.

⁴⁴ Altre fattispecie di diritto in materia di contratti, delitti e responsabilità possono assumere forme così molteplici che in questo contesto abbiamo preferito (perché costretti) tralasciare, per non appesantire inutilmente questa esposizione.

distribuite in un vasto numero di ambiti giuridici, dal punto di vista legislativo non vi sono lacune vere e proprie. Infatti, attualmente l'utilizzazione dell'amianto è disciplinata dalla sua fabbricazione fino allo smaltimento al termine del suo ciclo di vita.

La tabella sottostante riassume a grandi linee il diritto applicabile in materia⁴⁵:

Fabbricazione	Importazione	Vendita	Uso	Smaltimento
Diritto in materia di protezione del lavoro e della prevenzione degli infortuni	Diritto in materia di protezione del lavoro e della prevenzione degli infortuni	Diritto in materia di protezione del lavoro e della prevenzione degli infortuni	Diritto in materia di protezione del lavoro e della prevenzione degli infortuni	Diritto in materia di protezione del lavoro e della prevenzione degli infortuni
Diritto in materia di protezione delle acque	Diritto in materia di protezione delle acque	Diritto in materia di protezione delle acque	Diritto in materia di protezione delle acque	Diritto in materia di protezione delle acque
Diritto in materia di prodotti chimici ⁴⁶	Diritto in materia di prodotti chimici	Diritto in materia di prodotti chimici	Diritto in materia di prodotti chimici	Diritto in materia di prodotti chimici
Diritto in materia di inquinamento atmosferico			Diritto in materia di inquinamento atmosferico	Diritto in materia di inquinamento atmosferico
			Diritto in materia di costruzione	
				Diritto in materia di rifiuti

Visto il quadro giuridico esistente, le possibilità di miglioramento possono intraprendere unicamente due direzioni. Una riguarda il piano della politica giuridica. Il diritto è un insieme dinamico e, da quanto abbiamo appena visto, si potrebbe cercare un approccio più incisivo del diritto internazionale in materia⁴⁷. Infatti, tutti i rappresentanti degli Stati extraeuropei intervenuti a Dresda (dal 3 al 6 settembre 2003) hanno preso posizione a favore di un divieto universale dell'amianto. L'altra possibilità di ottimizzazione riguarda l'applicazione del diritto. Anche se non si può parlare di deficit nell'applicazione, un'amministrazione efficace cercherà sempre di migliorarla (un proposito che sarà peraltro sempre meno attuabile, a causa della crescente scarsità dei fondi destinati a questo scopo).

Harald Bentlage, 20 ottobre 2005

⁴⁵ Qui non vengono trattate le fattispecie di diritto civile, poiché le stesse si riferiscono in particolare alle questioni tra privati.

⁴⁸ Qui il termine «Diritto in materia di prodotti chimici» è inteso come termine principale per le esigenze giuridiche in materia di protezione della salute e protezione dell'ambiente secondo la LPChim, la LPAmb, l'OPChim e la ORRPChim.

⁴⁷ Così è stato proclamato un divieto globale dell'amianto (produzione e uso) in occasione della Conferenza Europea sull'Amianto, svoltasi dal 3 al 6 settembre 2003 a Dresda. Cfr. Seifert, Conferenza Europea sull'Amianto 2003, in: sostanze pericolose – protezione dell'aria 63 (2003 n. 11/12, pag. 493 segg. come pure la Dichiarazione di Dresda per la protezione dei lavoratori dall'amianto, vedere www.hvbg.de/d/asbest/indexx/html.

Si è già fatto riferimento alle carenze dei valori di riferimento e dei valori limite nei locali chiusi (sotto IV.1.2.6.). Attualmente, sembra improbabile che la legge sui prodotti chimici possa essere ampliata con i cosiddetti "Articoli tossici domestici".