

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA - IX COMMISSIONE  
UFFICIO DEI REFERENTI PER LA FORMAZIONE DECENTRATA  
CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

*SEMINARIO INTERDISTRETTUALE ED INTERDISCIPLINARE*  
*UFFICIO DEI REFERENTI DISTRETTUALI PER LA FORMAZIONE DECENTRATA*  
*DEI MAGISTRATI*

**Le malattie professionali, con particolare riferimento ai rischi da  
esposizione all'amianto**

Relazione di

*Beniamino Deidda*

Procuratore generale presso la

Corte d'Appello di Firenze

Palazzo di Giustizia di Napoli

Sala Arengario

16 giugno 2009

## **Le malattie professionali, con particolare riferimento ai rischi da esposizione all'amianto**

*Napoli, 16 giugno 2009*

1. L'invito rivolto al nostro gruppo di diritto penale è quello di trattare le questioni più ricorrenti nella fase delle indagini e del dibattimento riguardanti le malattie professionali con particolare attenzione a quelle provocate dall'esposizione all'amianto.

Il tema è certamente complesso e temo che il tempo concesso ci consenta appena di accennare ai problemi più scottanti e di dibattere brevemente sugli spunti che verranno forniti.

Mi pare necessaria una promessa per fugare un possibile equivoco che potrebbe avere preso corpo durante i nostri lavori. Bisogna infatti precisare che i nostri uffici non sono affatto travolti dai procedimenti per malattia professionale; anzi ne facciamo pochissimi e molti di questi pochi non arrivano a dibattimento.

Le ragioni della scarsità dei procedimenti penali per malattia professionale sono molteplici e non tutte imputabili ai magistrati. Ma dobbiamo almeno avere consapevolezza del fatto che i referti di sospetta malattia professionale che arrivano nelle Procure sono pochi rispetto alle malattie denunciate all'INAIL; che molti di questi referti arrivano con grave ritardo e non consentono al magistrato di evitare la prescrizione; che molto spesso queste notizie di reato vengono inspiegabilmente iscritte nel registro contrassegnato dal modello 45; che molti procedimenti, sia pure correttamente iscritti, vengono archiviati e spesso non se ne capisce la ragione; che, infine pochissimi prendono la via del dibattimento e che un numero ancora minore si conclude con una condanna.

Dunque la magistratura non si occupa solitamente delle malattie professionali. Bisogna sapere che (come ci dicono stime attendibilissime), ai circa 1500 morti per infortunio sul lavoro se ne aggiungono ogni anno altrettanti per malattie da lavoro. Ma, almeno per ora, non risulta che nelle nostre procure si dedichino indagini a questi reati colposi che in meno di dieci anni hanno visto più di 15.000 morti per malattie da lavoro. Certo, abbiamo avuta notizia di qualche indagine che è arrivata fino in fondo; ma si tratta appunto di casi che sono conosciuti proprio perché sono rari: l'Eternit di Casale Monferrato, la Fincantieri di Trieste e Monfalcone, Portomarghera, la Breda, le Grandi Officine di riparazione delle FS e così via. Processi noti perché non si tratta di processi comuni.

Nonostante il parere contrario di qualche esperto, secondo cui il picco delle malattie è destinato a salire fino al 2020, si diffonde la sensazione che un ciclo storico si stia definitivamente chiudendo e che si possa ormai rimuovere la memoria di una vicenda tragica che è diventata il simbolo dell'avvelenamento industriale e, ancor più, dei decessi a causa del lavoro.

I processi che si sono finora celebrati sottopongono alla nostra attenzione un aspetto di grande rilievo. La vicenda dell'amianto nel nostro paese è diventata un passaggio cruciale di qualsiasi riflessione su c.d. "diritto penale del rischio". Le numerose pronunzie della giurisprudenza rivestono un valore emblematico rispetto ai possibili fattori dannosi per la salute ancora non compiutamente accertati o sostenuti da sicure evidenze scientifiche. E' dunque chiaro che la vicenda amianto segnerà il comportamento dei giudici in tutte quelle situazioni in cui la possibile nocività di vari fattori per ora non è stata accertata, ma solo ipotizzata.

2. Dico queste cose per ricordare che certamente è importante che ci interroghiamo sui modelli e sulle tecniche di indagine seguiti nei nostri uffici, ma dobbiamo metterci in condizioni di potere fare le indagini. Dunque la prima necessità mi pare questa: disciplinare il flusso delle notizie di reato, trovare cioè modalità che garantiscano la tempestiva comunicazione al PM delle notizie riguardanti le malattie professionali.

- a) E questo è un primo punto fondamentale da offrire al dibattito: qual è la via più corretta ed efficace per garantire il costante flusso dei referti di malattia professionale? Imporre agli operatori dei luoghi di diagnosi e cura di inviare i referti in Procura? Oppure di inviarli direttamente ai servizi prevenzione delle ASL che possano immediatamente iniziare le indagini? Pretendere che L'INAIL invii ai servizi o alle Procure tutte le denunce di malattie professionali ricevute? Penso che i colleghi delle varie sedi giudiziarie possano utilmente confrontarsi su questo che è uno dei punti ineludibili di una buona organizzazione del lavoro giudiziario in materia di malattia professionale.
- b) La seconda considerazione deve partire da un dato di fatto che tutti conosciamo: i procedimenti in materia di malattia professionale sono processi complessi che hanno bisogno di esperienza e di conoscenze specialistiche, che generalmente portano via molto tempo e non si prestano ad essere distrattamente trattati mentre si è impegnati in altri affari di un certo spessore. Finora è mancata la capacità della magistratura di attrezzarsi per dare risposte alla domanda di giustizia che viene dal mondo del lavoro, dai familiari delle vittime e dalle comunità locali più colpite dalle conseguenze

dell'amianto. Non siamo stati capaci di maturare una sufficiente specializzazione, di assicurare conoscenze specifiche, di formare magistrati in grado di trattare processi così complicati. Ci sono dei colleghi bravissimi, naturalmente, ma sono l'eccezione e non la regola. Solo da pochi anni il CSM dedica a questa materia più'attenzione e un impegno pari all'emergenza che in Italia è rappresentata dai morti sul lavoro. Non posso perciò nascondere la mia ammirazione per i referenti della formazione decentrata dei distretti del Sud che, accogliendo le indicazioni del CSM, sono stati capaci di organizzare un'occasione di formazione veramente importante come questa.

Ho fatto cenno alla generale impreparazione di noi magistrati (che spero non duri a lungo), perché questa si porta dietro due grosse questioni.

La prima riguarda il ruolo dei servizi di prevenzione delle ASL che svolgono la loro opera nei territori di ciascuna procura. E' noto che si tratta di servizi di altissima specializzazione dov'è frequente la presenza dei medici del lavoro, oltre quella di vari tecnici della prevenzione. E' inutile dire che proprio il servizio di medicina del lavoro, che vede tra l'altro la presenza di diversi ufficiali di polizia giudiziaria, è l'organo ideale per svolgere le indagini. Ma quanti sono gli uffici e i colleghi che intrattengono rapporti costanti e non sporadici con i servizi di medicina del lavoro? che li hanno addestrati alle indagini, che hanno suggerito loro i modi e i tempi della raccolta delle fonti di prova in modo che al processo non si disperdano i frutti di un impegno talvolta assai intenso? Ecco un altro spunto da offrire al dibattito: confrontare appunto le diverse prassi adottate nei rapporti tra procure e servizi delle ASL.

La seconda questione che deriva dalla impreparazione dei magistrati riguarda la scelta e il rapporto con i consulenti tecnici. Abbiamo già detto che si tratta di materia che richiede specifiche conoscenze, molte delle quali non toccano il campo del diritto ma altri rami specialistici. E' dunque del tutto naturale che il magistrato senta il bisogno di rivolgersi al consulente tecnico, perché possa riceverne quegli elementi di conoscenza che da solo non potrebbe raggiungere. Ma, a questo proposito, si può rilevare che talvolta si fa ricorso al CT anche quando gli elementi di conoscenza potrebbero essere forniti da un accurata indagine di malattia professionale svolta dal servizio di medicina del lavoro, dove non è raro reperire specialisti che frequentemente vengono nominati consulenti da vari tribunali. Ma, allora, si risparmierebbe davvero tempo e denaro utilizzando le risorse che i servizi territoriali sono in grado di offrire. Altra tentazione ricorrente è di proporre al CT quesiti che hanno poco a che fare con le conoscenze scientifiche di cui è in possesso e molto invece hanno a che fare con le risposte

giuridiche che il processo attende. Così ha poco senso chiedere al perito se siano state commesse violazioni delle regole cautelari e da parte di chi, perché la risposta a queste domande è compito irrinunciabile del giudice.

Una volta sciolti i quesiti di competenza del perito, si pone il problema dell'utilizzazione delle conoscenze che il perito ha fornito e quello dei riscontri probatori che rafforzino o contraddicano i risultati della consulenza. Anche qui, come si vede, si aprono spazi per un utile dibattito tra i colleghi.

- c) Torniamo all'indagine. Anche in materia di esposizione ad amianto torna utile il ricorso al tradizionale schema d'indagine che viene utilizzato per le altre malattie professionali.

In sostanza, occorrerà accertare:

- come e quando la malattia è insorta e si è sviluppata;
- accertare la causa o le cause della patologia con particolare attenzione all'eziologia plurifattoriale di gran parte delle patologie professionali;
- verificare se nell'arco della sua attività lavorativa la parte offesa sia stata esposta a fonti di rischio in violazione delle regole cautelari vigenti al tempo dell'esposizione;
- individuare i soggetti che nel corso degli anni hanno ricoperto posizioni di garanzia nei confronti dei lavoratori in relazione alle norme di sicurezza risultate violate;
- verificare per ciascuno dei soggetti individuati se la violazione cautelare è stata sufficiente a determinare la malattia o a farla progredire attraverso il prolungamento dell'esposizione.

Di questi accertamenti, che spesso sono lunghi e complessi, vive ogni inchiesta di malattia professionale; ed è inevitabile che essi richiedano l'intervento di consulenti in grado di chiarire i nessi causali tra esposizione ed evento, le leggi statistiche che governano i fenomeni su cui si indaga, i risultati epidemiologici raggiunti negli studi succedutisi nel tempo.

- d) Il merito dell'indagine dovrà inevitabilmente riguardare quegli elementi che i processi finora celebrati in materia di amianto ci hanno indicato come ineludibili e cioè il nesso di causa, la colpa e il concorso di persone nei reati contestati.

Le relazioni di ieri ci hanno presentato alcune questioni assai importanti che inevitabilmente toccano il piano della teoria penalistica.

Restano poi, sul piano eminentemente pratico, alcuni passaggi che devono essere dibattuti.

*d1)* Per quanto riguarda la causalità noi sappiamo ormai che in passato per molti anni la giurisprudenza di legittimità ha di fatto accolto la teoria dell'aumento del rischio accettando che i giudici di merito stabilissero un nesso causale tra condotta e danno di carattere probabilistico, anche con probabilità media o bassa.

La reazione di parte della dottrina ha portato ad un ripensamento e, vorrei dire, a un maggior approfondimento. Una timida svolta si è avuta con la sentenza della IV sezione penale del 23/1/2002 n. 106 -di cui è stato estensore Carlo Brusco- nella quale si ritiene necessario adottare un criterio di “elevata probabilità logica e credibilità razionale”.

Come tutti sanno l'inversione di tendenza si è avuta con la sentenza Sez. Un. 10/7/02 n. 30328 che adotta la formula, in caso di assenza di una prova certa dell'esistenza del nesso causale, del criterio di elevata probabilità logica o credibilità razionale oltre il ragionevole dubbio.

Quando si scende sul terreno pratico, tutti noi avvertiamo che nella nostra indagine non possiamo arrestarci alla prova della causalità generale, cioè alla prova che una determinata sostanza possa provocare una determinata malattia, ma è necessario mirare al raggiungimento della causalità individuale, cioè alla dimostrazione che in quel singolo caso la malattia è stata realmente provocata dall'esposizione ad un preciso fattore di rischio e non da altri fattori causali.

Si tratta dunque di provare una causalità forte che, anche quando non si attesti sulla certezza, ma solo sulla elevata probabilità logica e razionale, corrisponda, come si esprime la Cass. 25/11/04 n. 19777, alla “certezza allo stato”.

Metodologicamente, e partendo dalla *conditio sine qua non*, siamo soliti ricorrere al c.d. giudizio controfattuale o doppio giudizio ipotetico: I) la condotta è condizione necessaria dell'evento se, eliminata mentalmente dal novero dei fatti accaduti, l'evento non si sarebbe verificato; II) la condotta non è condizione necessaria dell'evento se, eliminata mentalmente, l'evento si sarebbe ugualmente verificato.

*d2)* Per verificare tutto questo, il giudice può ricorrere a massime di esperienza oppure fare riferimento a leggi scientifiche (le c.d. leggi di copertura) con l'avvertenza che il sapere scientifico è costituito sia da leggi universali, sia da leggi statistiche.

Occorre dunque essere certi che l'evento sia stato causato dalla condotta dell'imputato. Il che comporta che il giudice cerchi nel fatto e nelle circostanze di fatto i decisivi elementi della colpevolezza. Ma non bisogna confondere i giudizi del giudice con quelli della scienza medica. I pareri del C.T. sono cosa diversa dal giudizio del magistrato che

si avvale certo della consulenza, ma anche di tutti gli altri elementi che il processo è in grado di fornirgli. Ed è esattamente questo il senso dell'insegnamento delle Sez. Unite nella sentenza Franzese, soprattutto nel punto in cui ribadisce il diritto-dovere del giudice di integrare sempre e comunque i dati emergenti dal giudizio scientifico con i riscontri di fatto che le indagini svolte sono state in grado di fornire.

La ricaduta pratica di questo insegnamento è evidente. Il P.M. non può limitarsi alla consulenza tecnica, deve far svolgere le necessarie indagini sull'ambiente di lavoro, deve ricostruire con pazienza la storia lavorativa delle parti offese, deve trovare le testimonianze dei compagni di lavoro e di tutti coloro che sono in grado di ricostruire le modalità dell'esposizione lavorativa e le responsabilità della direzione aziendale.

- e) In questo lavoro di ricostruzione dei fatti, e soprattutto di ricerca delle responsabilità, il magistrato non può confondere i problemi del nesso causale con i problemi della colpa, una confusione che avviene molto spesso. Per citare un caso paradigmatico, pensiamo al datore di lavoro che, senza adottare nessuna delle doverose misure di prevenzione per evitare la diffusione delle polveri nel suo ambiente di lavoro, abbia esposto per anni i suoi lavoratori a lavorazioni polverose. Poniamo che, dopo qualche tempo, uno di questi lavoratori muoia per un tumore polmonare. In casi come questi non è raro che il magistrato ritenga provato il nesso di causa tra l'esposizione e il tumore mortale che ha colpito il lavoratore. In realtà l'unico dato certo è che è stata violata la norma cautelare che impone il divieto di diffusione delle polveri in ambiente di lavoro. Questa circostanza è certamente utile ad affermare la colpa del datore di lavoro, ma non serve a ritenere esistente il nesso causale tra l'omissione e l'evento mortale. L'errore consiste nel ritenere automaticamente che l'evento mortale sia conseguenza della violazione della regola cautelare.

In realtà la colpa del datore non contribuisce a rafforzare quel nesso di causa che, secondo le leggi statistiche e le conoscenze epidemiologiche, fosse caratterizzato dall'incertezza. Non è raro infatti che il tumore polmonare sia evento cagionato da una pluralità di fattori. Allora dall'incertezza si esce non confondendo la colpa con il nesso causale, ma dimostrando che quella malattia è effettivamente il frutto (magari anche solo come causa concorrente), della mancata adozione delle misure necessarie da parte del datore di lavoro.

Se si considera la giurisprudenza di legittimità degli ultimi anni, e in particolare del quinquennio 2004-2009, si ha l'impressione che il tema della colpa sia stato quello più presente all'attenzione dei giudici.

Soprattutto il tema del rapporto tra colpa generica e colpa specifica e quello dei criteri di accertamento della colpa specifica nell'ipotesi di regole cautelari c.d. elastiche", sono stati oggetto di discussione ancora aperta sia in dottrina che nelle sentenze della quarta sezione penale della Corte di Cassazione.

Il dibattito ha ruotato intorno alle pronunzie sui lavoratori morti per mesotelioma della pleura e alle decisioni relative alle vicende di Porto Marghera. Aggiungo che il dibattito sulla colpa nasconde il timore, neppure troppo velato, che qualche pronunzia dei giudici faccia correre il rischio di cadere nella responsabilità oggettiva del datore di lavoro.

Per quanto riguarda il rapporto tra colpa generica e colpa specifica, occorre forse prendere atto del fatto che siamo passati da un modello normativo di tutela dei lavoratori ad un modello che presenta caratteristiche assai diverse. Il legislatore degli anni '50 nei famosi DPR 547, 303 ecc., nell'ingenuo tentativo di eliminare i fattori di pericolo, aveva individuato regole oggettive, precise, cristallizzate che imponevano al datore di lavoro una serie di obblighi in ogni ambito produttivo e rispetto ad ogni singolo fattore di rischio.

Con l'inizio degli anni '90 l'introduzione nel nostro ordinamento dei decreti legislativi di derivazione comunitaria ha avuto un effetto imprevedibile. Infatti il decreto legislativo 626 e oggi, ancor più, il nuovo testo unico per la sicurezza ha spostato il piano della tutela sul versante così detto soggettivo, all'interno del quale il datore di lavoro non è più solo il passivo destinatario degli obblighi da applicare, ma diventa il garante della sicurezza dei lavoratori: deve valutare i rischi connessi alla sua attività produttiva e predisporre le conseguenti misure di sicurezza per eliminare i pericoli derivanti dai fattori di rischio che lui stesso ha individuato. Inoltre l'attuale sistema impone al datore di lavoro e ai suoi dirigenti una serie di altri obblighi a contenuto elastico e non rigidamente determinato, quali l'informazione e la formazione dei lavoratori e la sorveglianza sanitaria, che rafforzano il suo ruolo di promotore e regista oltre che di garante della sicurezza. Oggi dunque il peso delle previsioni normative a carattere elastico ed aperto è ben maggiore che in passato con l'inevitabile conseguenza che l'accertamento della colpa è assai più complesso di quanto non fosse con le norme rigide e specificamente determinate vigenti in passato. E, infatti, come individuare il numero degli eventi che la norma cautelare intende prevenire, quando

impone al datore di lavoro di individuare e valutare *tutti* i rischi per l'integrità psicofisica dei lavoratori?

f) Infine, l'ultimo nodo. La distinzione tra norme cautelari rigide e norme cautelari elastiche pone anche la questione relativa alla necessità di accertare la conoscibilità della situazione di pericolo e soprattutto l'evitabilità dell'evento, quando la norma cautelare si caratterizzi per la sua elasticità, cioè per l'imposizione di obblighi a carattere generale e non specifico. Se si ritiene che la mera violazione della regola cautelare elastica possa portare all'imputazione a titolo di colpa specifica, prescindendo dalla verifica sulla prevedibilità dell'evento, si rischia di scivolare verso forme di responsabilità oggettiva. Infatti la previsione cautelare elastica ripropone in termini generici il richiamo alla diligenza, alla prudenza e alla perizia che implicano sempre, perché si possa affermare la responsabilità penale, la verifica della conoscibilità del pericolo e dell'evitabilità dell'evento.

La Cassazione ha più volte affermato che l'evento che si vuole imputare a titolo di colpa deve costituire concretizzazione del rischio che la norma cautelare mira a prevenire. Principio pacifico nella nostra dottrina, che talvolta ha lamentato che il principio venga solo formalmente rispettato nelle pronunzie di legittimità. Grandi perplessità sono state espresse, ad es., in occasione della sentenza che la Cassazione ha emesso sulla vicenda del Petrochimico di Porto Marghera, soprattutto nella parte in cui la Corte sostiene che, tra gli eventi che la norma cautelare mira a prevenire, ci sarebbero anche *fatti non determinabili preventivamente*. La Corte ha cioè ritenuto che costituisca concretizzazione del rischio tipico anche l'insorgenza di una malattia che era sconosciuta nel momento in cui la norma cautelare veniva emanata, ma non nel momento in cui l'agente ha violato la regola. E' il caso dell'art. 21 DPR 303 che impone l'obbligo impedire o ridurre le polveri di qualsiasi genere: una norma elastica che solo apparentemente contiene obblighi specifici.

In realtà per rispettare i corretti canoni di accertamento della colpa a me pare che pubblici ministeri e giudici non debbano tanto domandarsi quali fossero gli eventi che il legislatore allora voleva prevenire, perché la norma di cui all'art. 21 citato, nella sua genericità, non consente di individuare né il rischio da prevenire, né le misure da adottare. Questa valutazione, come avviene in tutte le ipotesi di colpa generica, è rimessa al soggetto gravato dalla posizione di garanzia che deve rifarsi alla miglior tecnica per ridurre il rischio nei limiti del consentito, escludendo cioè qualsiasi

possibilità di danno per i lavoratori esposti. Quello che i giudici invece dovrebbero domandarsi è se siano riconoscibili i pericoli derivanti dall'esposizione dei lavoratori alla sostanza nociva, cioè se il datore di lavoro potesse e dovesse sapere, in virtù del dovere di informazione che grava su di lui, che tra i rischi dell'esposizione ad amianto vi erano quelle malattie tumorali che hanno determinato la morte.

Noi tutti ormai sappiamo che dopo gli studi del Wagner del 1960 la comunità scientifica era in grado di apprezzare il rischio che i lavoratori esposti ad amianto potessero essere colpiti dal mesotelioma della pleura. Ne deriva che il datore di lavoro era tenuto a conoscere, in virtù del dovere di informazione che gravava su di lui, il rischio mortale cui esponeva i lavoratori.

3. Molte altre cose potrebbero dirsi per avere un quadro appena sufficiente delle difficoltà che si incontrano nei processi per eventi che discendano dall'esposizione dei lavoratori all'amianto, che certamente superano gli angusti limiti di un dibattito che, come questo, occupa una sola giornata. Ma lasciatemi dire che i temi che abbiamo affrontato non avrebbero molta importanza se noi trascurassimo di inquadrarli nella vera e propria emergenza che è costituita dal fenomeno delle malattie professionali del nostro paese. Mentre finalmente sembra giungere all'attenzione dell'opinione pubblica il grave fenomeno degli infortuni sul lavoro, il silenzio ancora grava sulle malattie professionali, rotto solo di quando in quando dalla notizia di qualche indagine clamorosa. E mentre l'Inail ci affligge con dati assai analitici sulle modalità di accadimento degli infortuni durante l'anno, mantiene un curioso riserbo sulle malattie professionali. Forse perchè dovrebbe spiegare l'eccessiva cautela con cui riconosce le malattie da lavoro. E' stato fatto un esperimento in Toscana che merita di essere menzionato. Le indagini condotte dalle Asl su un certo numero di malattie hanno portato alla conclusione dell'esistenza della malattia professionale nel 75% dei casi esaminati, mentre l'Inail negli stessi casi aveva riconosciuto la malattia solo nel 38% dei casi. E' un piccolo segno delle difficoltà e del disinteresse che circonda le malattie professionali nel nostro paese.

Ma tutto questo pone domande ineludibili agli ufficiali di Polizia Giudiziaria delle ASL e alla magistratura, cioè ai due organi ai quali, nel nostro regime di obbligatorietà dell'azione penale, è affidato il compito di perseguire i reati. Ma l'uno e l'altro organo non si distinguono nè per il perseguimento dei reati di malattia professionale, nè per le

inchieste che conducono. Una recentissima ricerca condotta dal coordinamento delle Regioni ci dice che le ASL nel 2008 hanno effettuato 10.099 inchieste di malattia professionale; ma le malattie professionali denunciate sono tre volte di più. Quanti procedimenti penali abbiano condotto i magistrati nello stesso periodo non è dato di conoscere. La magistratura non è in grado di sapere quello che produce.

Questa situazione non appartiene allo Stato di diritto, ad uno Stato cioè che sia capace di garantire i diritti di tutti, quelli dei lavoratori e quelli dei familiari delle vittime. Certo, possiamo continuare a restare indifferenti e a volgere lo sguardo verso altri obiettivi giudiziari, più facili da perseguire. Ma la nostra credibilità sarà affidata alla capacità con cui riusciremo a garantire i diritti più gelosi delle persone: la vita, l'incolumità e la dignità di ogni lavoratore.

*Beniamino Deidda*