

Il Canada approva il divieto (quasi) assoluto di utilizzo dell'amianto.

Riflessioni a margine dei rapporti di competenza tra la federazione e le province e della giurisprudenza canadese in materia di *asbestos**

Canada Occupational Health and Safety Regulations 2017 Prohibition of Asbestos and Products Containing Asbestos Regulations 2018

Arianna Pitino**

*«One of Nature's most marvellous productions, asbestos is a physical paradox. It has been called a mineralogical vegetable; it is both fibrous and crystalline, elastic yet brittle; a floating stone, which can be as readily carded, spun, and woven into tissue as cotton or the finest silk», (R.H. JONES, *Asbestos. It's Production and Use, with some Account of the Asbestos Mines of Canada*, Crosby Lockwood and Son, London, 1888, p. 6).*

*«All forms of asbestos (chrysotile, crocidolite, amosite, tremolite, actinolite and anthophyllite) are carcinogenic to humans», WHO (INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER), *Asbestos (Chrysotile, amosite, crocidolite, tremolite, actinolite and anthophyllite)*, 2012, p. 294.*

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Genova, arianna.pitino@unige.it.

SOMMARIO: 1. Il Canada nel contesto internazionale di produzione e lavorazione dell'amianto; – 2. Brevi osservazioni sulle competenze legislative e regolamentari della Federazione e delle Province canadesi in materia di amianto; – 3. La disciplina dell'amianto a livello federale e le novità appena introdotte dal *Canada Occupational Health and Safety Regulations 2017* e dal *Prohibition of Asbestos and Products Containing Asbestos Regulations 2018*; – 4. La disciplina dell'amianto a livello provinciale; – 5. L'amianto nelle sentenze dei giudici canadesi; – 6. Conclusioni.

ABSTRACT:

L'articolo analizza i regolamenti appena approvati dal Governo canadese nel 2017 e alla fine del 2018 che vietano in modo molto esteso la lavorazione, l'importazione, la vendita e l'uso di prodotti contenenti amianto in Canada. L'A. analizza le competenze della Federazione e delle Province in materia di amianto e sottolinea come in Canada vi sia stato un ricorso limitato alle Corti per risolvere i casi concernenti l'amianto. A fronte di un giudizio positivo sulle norme appena approvate, l'A. esprime alcune perplessità relative all'esclusione dai divieti federali dell'utilizzo da parte delle Province dei residui minerari in cui vi sia dell'amianto, che può mettere in pericolo la salute dei lavoratori e degli abitanti delle zone limitrofe.

The article examines the Regulations which prohibit the import, sale and use of asbestos and the manufacture, import, sale and use of products containing asbestos in Canada, with a limited number of exclusions, just approved in 2017 and 2018 by the Government of Canada. The A. analyses the competences on asbestos of the Federation and Provinces coming from Constitution Act 1867 and gives some explanations of the restrained appeal to Canadian Courts to solve asbestos related claims. Besides she express a critical opinion on the exclusion of mining residues containing asbestos from Federal ban, because it could have a negative impact over the health of workers and inhabitants of neighboring areas.

1. Il Canada nel contesto internazionale di produzione e lavorazione dell'amianto

È noto come le condizioni socio-economiche interne influenzino la sensibilità degli Stati per quanto riguarda il bilanciamento tra lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente e della salute umana che ne consegue. Gli Stati economicamente più sviluppati, che sono in grado di garantire ai propri cittadini delle buone condizioni di vita e un livello occupazionale soddisfacente, sono in genere più inclini ad adeguare il proprio sistema produttivo alle esigenze di tutela della salute dei cittadini rispetto agli Stati in via di sviluppo, spesso impegnati invece a fronteggiare delle necessità percepite come più impellenti, come la povertà diffusa e gli alti livelli di disoccupazione¹.

¹ N.A. BUTT, *Environment, Mining and the Lesser Developed Countries*, in *Minerals and Environment*, vol. 3, n. 1, 1981, p. 99.

Le politiche pubbliche e gli interventi normativi posti in essere dagli Stati per vietare la produzione, la lavorazione e la commercializzazione dell'amianto e dei prodotti da esso derivati sembrano dare prova di quanto si è appena affermato con l'eccezione, fino a tempi recentissimi, proprio del Canada.

L'Organizzazione mondiale della sanità sostiene ormai da più di quarant'anni che l'inalazione delle fibre di amianto e l'uso di prodotti contenenti questo materiale sono causa di gravi malattie, che interessano soprattutto l'apparato respiratorio, e considera tali evidenze scientifiche «definitive e incontrovertibili»².

Sul piano del commercio internazionale gli Stati hanno la facoltà di introdurre delle misure restrittive degli scambi finalizzate a consentire l'attuazione di politiche pubbliche di protezione della salute umana, animale e dell'ambiente, secondo quanto previsto dagli articoli III, c. 4 e XX del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Tali misure non possono però essere arbitrarie, discriminatorie o nascondere delle limitazioni ingiustificate al commercio internazionale e sulla loro adozione il WTO ha sempre avuto delle posizioni alquanto restrittive, anche in materia di amianto³.

Il Canada è il primo Stato ad avere fatto un uso industriale dell'amianto già a partire dal 1880, quando la Provincia del Quebec ha avviato lo sfruttamento delle proprie miniere di amianto bianco (o crisotilo)⁴. Il picco mondiale nell'estrazione e nell'utilizzo dell'amianto si è avuto nel 1975 (con 25 Paesi produttori e altri 85 in cui si dava luogo alla sua lavorazione) e gli Stati in cui negli stessi anni esso è stato impiegato in misura maggiore sono stati l'Australia, il Canada e, per quanto riguarda l'Europa, la Germania, la Danimarca e il Lussemburgo⁵.

Negli ultimi trent'anni i principali Stati produttori ed esportatori di amianto sono stati la Russia, la Cina, il Kazakistan, il Brasile, il Canada, lo Zimbabwe e la Colombia, anche se

² WHO (INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER), *IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risk of Chemicals to Men – Asbestos*, vol. 14, Lyon, 1977, spec. p. 80 ss. e, più di recente, WHO (INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER), *Asbestos (Chrysotile, amosite, crocidolite, tremolite, actinolite and anthophyllite)*, 2012, <https://monographs.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/06/mono100C-11.pdf>, p. 219. "Amianto" è il termine commerciale utilizzato per indicare sei fibre minerali naturali appartenenti ai silicati e alle serie mineralogiche del serpentino (crisotilo detto anche amianto bianco o *white gold*) e degli anfiboli (actinolite, amosite, tremolite, antofillite e crocidolite o amianto blu). Il più usato e diffuso è l'amianto crisotilo ed è una delle principali cause di fibrosi polmonare, mesotelioma e altre forme tumorali soprattutto a carico dell'apparato respiratorio.

³ A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Cedam, Padova, 2016, p. 576, ricorda la giurisprudenza restrittiva del WTO nei casi *Gamberetti* (Stati Uniti, *Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WTO Case n. 58, 6 novembre 1998 e *Asbesto* (Comunità europea, *Measures Affecting asbestos and asbestos-containing products*) su ricorso del Canada, WTO Case n. 135, 5 aprile 2001, nel quale è stato riconosciuto che la legge francese (l. n. 96-1133, 24 dicembre 1996) che vietava l'importazione, la produzione e la vendita di amianto e di prodotti contenenti amianto violava l'art. III, c. 4 GATT (par. 8.154-8.157).

⁴ R.H. JONES, *Asbestos. It's Production and Use, with some Account of the Asbestos Mines of Canada*, Crosby Lockwood and Son, London, 1888, p. 30, riporta che la prima miniera per l'estrazione dell'amianto è stata aperta nella città di Thetford (Québec) nel 1877. Altre miniere meno importanti si trovano anche in Newfoundland, British Columbia e Yukon.

⁵ È stato calcolato che l'amianto può essere impiegato in più di 3.000 lavorazioni o prodotti utilizzati prevalentemente nel settore dell'edilizia, WHO (INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER), *Asbestos (Chrysotile, amosite, crocidolite, tremolite, actinolite and anthophyllite)*, cit., p. 222.

nello stesso intervallo di tempo l'utilizzo di questo materiale ha continuato a diminuire a causa dei divieti relativi alla sua lavorazione e commercializzazione introdotti da numerosi Stati in tutto il mondo⁶. A questo proposito si possono ricordare innanzitutto gli Stati membri dell'Unione europea nei quali, a partire dal 1 gennaio 2005, è vietato l'utilizzo e la commercializzazione di tutti i prodotti contenenti amianto⁷; oppure gli Stati Uniti dove, pur in assenza di una legge federale che vieti in modo esplicito l'utilizzo dell'amianto, è riuscito comunque ad affermarsi un «sistema di tutela preventiva e risarcitoria efficace» che ha prodotto risultati non molto diversi da quelli conseguiti dagli Stati in il divieto è previsto dalla legge⁸.

Per quanto riguarda, più in particolare, la produzione e l'utilizzo dell'amianto in Canada oggetto del presente scritto, uno dei pochi giuristi canadesi che si è occupato di questo tema, afferma che il Canada «*has long be viewed as a leader in matters of public health, and general public welfare. [...] On one issue [asbestos n.d.A.] however, Canada has stepped down from its customary ethical and moral high ground in order to actively promote an industry in a downward spiral due to the severe health effects of its products*»⁹.

Il Canada sembra avere dunque messo da parte i valori sottesi alla sua stessa identità costituzionale, improntata alla tutela dei diritti fondamentali e, in modo particolare, del diritto alla salute, rinunciando, fino a tempi recentissimi, a riconoscere in modo chiaro e incontrovertibile gli effetti dannosi dell'amianto sulla salute e di proibirne l'estrazione, l'importazione e la lavorazione interna, nonché la sua esportazione soprattutto verso gli Stati in via di sviluppo¹⁰. In questo senso, dunque, rispetto a quanto si è affermato all'inizio il Canada rappresenta un'evidente eccezione tra gli Stati di democrazia occidentale più sviluppati che hanno introdotto già da tempo dei divieti per limitare l'utilizzo dell'amianto¹¹. Sul piano internazionale un esempio particolarmente eloquente dell'atteggiamento non ostile all'uso all'amianto assunto dal Canada può essere rinvenuto nel fatto che esso abbia

⁶ Nel 2007 questi sei Stati producevano il 96% dell'amianto a livello mondiale, COLLEGIUM RAMAZZINI, *Asbestos is still with us: Repeat Call for a Universal Ban*, in *Official Journal of the Society of the Nippon Dental University of Tokyo*, vol. 98, n. 2, p. 99.

⁷ L'esistenza di normative europee in materia di amianto risale al 1986. La direttiva 1999/77/CE ha introdotto il divieto assoluto di utilizzo dell'amianto a fini industriali o commerciali anche se, come è stato osservato, la stessa risulta meno efficace per quanto riguarda l'importazione di prodotti che contengono amianto, *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Liberare l'UE dall'amianto»*, (2015/C 251/03), 31 luglio 2015.

⁸ Si veda l'analisi di C. SARTORETTI, *La protezione dall'amianto fra prevenzione e sicurezza: l'esperienza statunitense*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto*, Cedam, Padova, 2014, p. 197 ss., spec. p. 208, la quale ricorda come fino agli anni ottanta gli Stati Uniti siano Stati uno dei principali utilizzatori di amianto a livello mondiale.

⁹ C.P.H. BITONTI, *Exporting Ignorance: Canada's Opposition to the Regulation of the International Chrysotile Asbestos Trade Under the Rotterdam Convention*, in *Asper Rev. of Int'l Bus. and Trade Law*, 9, 2009, p. 171.

¹⁰ Tra questi la maggiore esportazione di amianto si è avuta verso l'India, L. EGGERTSON, *Quebec Stands Firm on Asbestos Exports Despite Growing Controversy*, in *Canadian Medical Association Journal*, vol. 182, n. 5, p. 239.

¹¹ Per quanto riguarda l'Europa v. WHO, *Asbestos: Use, Bans and Disease Burden in Europe*, www.who.int/bulletin/volumes/92/11/13-132118/en/.

negato fino al 2017¹² il proprio consenso all'introduzione di questo materiale tra le sostanze chimiche pericolose elencate nella Convenzione di Rotterdam. Quest'ultima, com'è noto, è un trattato internazionale multilaterale approvato a Rotterdam il 10 settembre 1998 ed entrato in vigore il 24 febbraio 2004 in seguito al deposito del cinquantesimo strumento statale di ratifica, come richiesto dall'art. 26 della Convenzione stessa. A partire da questa data la Convenzione di Rotterdam è diventata giuridicamente vincolante per tutti gli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata nei propri ordinamenti statali, compreso il Canada, che aveva dato corso alla ratifica il 26 agosto 2002¹³. Lo scopo principale della Convenzione è appunto quello di accrescere la consapevolezza e lo scambio di informazioni tra gli Stati per quanto riguarda l'importazione di sostanze chimiche pericolose per l'ambiente e la salute umana e dei pesticidi, che vengono così sottoposti a una procedura di consenso preventivo e informato ai fini del commercio internazionale.

2. Brevi osservazioni sulle competenze legislative e regolamentari della Federazione e delle Province canadesi in materia di amianto

Prima di analizzare gli interventi normativi appena approvati dal Governo federale con i quali è stato introdotto un divieto, quasi assoluto, di utilizzo dell'amianto in Canada, è necessario soffermarsi molto brevemente sulle competenze legislative e regolamentari possedute dalla Federazione e dalle Province in questo specifico ambito rispettivamente a livello centrale e periferico.

Per prima cosa, infatti, la disciplina dell'amianto interessa la tutela dell'ambiente e della connessa salute umana, ovvero una materia che in base al *Constitution Act 1867* non risulta espressamente menzionata né tra le competenze esclusive della Federazione (*Const. Act 1867*, art. 91), né tra quelle esclusive delle Province (*Const. Act 1867*, art. 92). Lo Stato federale è tuttavia intervenuto a disciplinare questa materia (v. il *Canadian Environmental Protection Act 1999* e i suoi regolamenti attuativi) assumendo come base legale la propria potestà legislativa e regolamentare esclusiva su *Criminal law, Fisheries, Shipping and Navigation* e *Interconnected Undertakings* e quella residuale su *Peace, Order and Good Government of Canada* (*Const. Act 1867*, art. 91). Le Province sono intervenute a loro vol-

¹² Il 4 maggio 2017 si è tenuta a Ginevra l'VIII Conferenza degli Stati contraenti della Convenzione di Rotterdam, durante la quale il Canada ha espresso per la prima volta il proprio parere favorevole a inserire l'amianto tra le sostanze pericolose elencate nell'Allegato III della Convenzione. Russia, Kazakistan, Zimbabwe, India, Kirgizstan, Bielorussia e Siria hanno invece negato il loro consenso, impedendo così l'inserimento dell'amianto nella lista della Convenzione di Rotterdam visto che si richiede l'unanimità tra gli Stati contraenti, v. K. Ruff, *Asbestos Industry Sabotages UN Rotterdam Convention*, 4 maggio 2017, <https://rightoncanada.ca/?p=4027>.

¹³ Per una visione complessiva dello stato di ratifica della Convenzione di Rotterdam v. il sito della stessa all'indirizzo <http://www.pic.int/Countries/Statusofratifications/tabid/1072/language/en-US/Default.aspx>.

ta con leggi e regolamenti in materia di ambiente e salute umana basandosi sulle proprie competenze esclusive in materia di *Property and Civil Rights (in the Province)*, *Matters of a Merely Local or Private Nature (in the Province)*, and *Local Works and Undertakings*¹⁴. In particolare in ogni Provincia sono in vigore leggi che regolano la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, l'inquinamento dell'aria, la gestione dei combustibili, la bonifica dei siti inquinati e la valutazione ambientale¹⁵.

Altre competenze rilevanti in materia di amianto riguardano la potestà legislativa e regolamentare della Federazione e delle Province in materia di salute e di sicurezza sul lavoro. Per quanto riguarda lo Stato federale, le norme in questione si trovano nel *Canada Occupational Health and Safety Regulations* che, a sua volta, ha la propria base legale nel *Canada Labour Code 1985* e si applica a tutti i lavoratori impiegati in attività commerciali o industriali che dipendono dalla Federazione. Spetta invece alle Province disciplinare la salute e la sicurezza sul lavoro in tutti i restanti ambiti lavorativi che assumono rilievo a livello provinciale, secondo quanto previsto dal *Constitution Act 1867* circa la competenza esclusiva provinciale in materia di *Local Works and Undertakings*¹⁶.

Infine, per i profili riguardanti l'importazione in Canada dell'amianto e dei prodotti in cui esso è presente e la sua esportazione verso altri Stati, assume rilievo la competenza federale esclusiva in materia di *Trade and Commerce (Const. Act 1867, art. 91, s. 2)*. Quest'ultima è particolarmente importante poiché restringendo oppure allargando i confini del mercato interno e internazionale dell'amianto il Governo federale è in grado di rendere più o meno efficaci le altre misure assunte nei confronti dell'utilizzo e della commercializzazione di questo materiale, oltre a poter incidere indirettamente sulle competenze provinciali (v. *infra*, par. 4).

Pertanto, com'è facile comprendere fin da ora, la disciplina dell'amianto da luogo a un intreccio di competenze federali e provinciali tale per cui le norme recentemente approvate dal Governo federale, e quelle che entreranno in vigore nel 2019 di cui si dirà tra breve, sono in grado di incidere in modo significativo sull'utilizzo dell'amianto in Canada,

¹⁴ Il fondamento del diritto alla protezione dell'ambiente può essere invece trovato nella *Canadian Charter of Rights and Freedoms* del 1982, dove l'art. 7 dispone che «*Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice*», v. L.M. COLLINS, *Safeguarding the Longue Durée: Environmental Rights in the Canadian Constitution*, in *The Supreme Court Law Review*, vol. 71, 2015, p. 519 ss.

¹⁵ V. per es. l'Ontario *Environmental protection Act*, il British Columbia *Environmental Mangement Act*, l'Alberta *Environmental Protection and Enhancement Act*, e il Quebec *Environmental Quality Act*.

¹⁶ Rientrano nella disciplina federale i lavoratori dei seguenti settori: *banks; marine shipping, ferry and port services; air transportation, including airports, aerodromes and airlines; railway and road transportation that involves crossing provincial or international borders; canals, pipelines, tunnels and bridges (crossing provincial borders); telephone, telegraph and cable systems; radio and television broadcasting; grain elevators, feed and seed mills; uranium mining and processing; businesses dealing with the protection of fisheries as a natural resource; many First Nation activities; most federal Crown corporations; private businesses necessary to the operation of a federal act*. Tutto il resto rientra invece nella disciplina delle singole Province. Per approfondimenti v. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/employment-equity/regulated-industries.html>.

ma incontrano comunque il limite delle competenze provinciali. Le Province, a loro volta, possono infatti rafforzare oppure attenuare l'efficacia degli interventi e delle politiche pubbliche predisposti dal livello federale che sembrano andare con decisione nel senso di limitare, quanto più possibile, l'uso dell'amianto in Canada.

3. La disciplina dell'amianto a livello federale e le novità appena introdotte dal *Canada Occupational Health and Safety Regulations 2017* e dal *Prohibition of Asbestos and Products Containing Asbestos Regulations 2018*

All'inizio degli anni ottanta il Canada ha inaugurato la politica del c.d. "controlled use" dell'amianto secondo la quale un basso livello di esposizione nei processi di estrazione, lavorazione, trasporto e conservazione di questo materiale, avrebbe comportato un rischio per la salute dei lavoratori non superiore a quello di altre produzioni industriali.

A ulteriore conferma del comportamento ambivalente tenuto dal Governo canadese, si può osservare come da un lato, a partire dalla fine degli anni settanta, sono state approvate delle normative federali per controllare le emissioni di amianto nell'atmosfera derivanti dalle attività di estrazione mineraria (*Asbestos Mines and Mills Release Regulations 1977*), insieme a regole più severe riguardanti i prodotti che contengono amianto (v. *Hazardous Products Act 1985*) e l'esposizione a questo materiale nei luoghi di lavoro (v. *Canada Occupational Health and Safety Regulations 1986*); dall'altro lato, l'ultima miniera di amianto presente in Quebec – destinato soprattutto all'esportazione – è stata definitivamente chiusa soltanto nel 2011¹⁷, e fino al 2007 l'esportazione, l'importazione e più in generale l'utilizzo di prodotti contenenti amianto non sono mai stati oggetto di restrizioni particolarmente severe¹⁸. Soltanto a partire dal 2007, infatti, l'*Asbestos Products Regulations 2007*¹⁹, adottato sulla base del *Canada Consumer Product Safety Act*, ha introdotto una disciplina

¹⁷ <https://www.asbestos.com/mesothelioma/canada/>.

¹⁸ In base all'*Export of Substances on the Export Control List Regulations*, nel 2000 l'amianto crisotilo è stato inserito nella lista delle sostanze sottoposte a controlli prima dell'esportazione. Per quanto riguarda l'importazione e l'esportazione di prodotti contenenti amianto v. in particolare l'*Hazardous Products Act 1985*.

L. Kazan-Allen, *Canadian Asbestos: a Global Concern*, www.ibasecretariat.org/lka_ottawa_conf_rep_03_plus.php, evidenza come fino ad anni molto recenti il Canada abbia esportato il 95% dell'amianto e ancora oggi siano utilizzati molti prodotti nei quali è presente l'amianto come i materiali a base di cemento, i rivestimenti per i pavimenti, i materiali di frizione (per es. i freni e le frizioni delle auto) e i prodotti tessili (soprattutto quelli ignifughi).

¹⁹ *Asbestos Product Regulations 2007* (SOR/2007-260) è stato sottoposto a modifica integrale nel 2016 (SOR/2016-164).

più stringente e alcuni divieti in materia di importazione, lavorazione e vendita di prodotti contenenti amianto (soprattutto per la tipologia di amianto crocidolite)²⁰.

Nel dicembre 2016²¹ il Governo Trudeau - tramite la Ministra della Scienza Kirsty Duncan, di concerto con le Ministre della Salute Jane Philpott, dell'ambiente e dei cambiamenti climatici Catherine McKenna e dei servizi pubblici e degli appalti Judy M. Foote - ha annunciato una decisa inversione di rotta in materia di amianto, prevedendo l'avvio di una serie di politiche pubbliche e di interventi normativi finalizzati a vietarne progressivamente l'utilizzo in tutto il Canada. In particolare nel programma complessivo del Governo sono stati previsti: il divieto all'importazione e alla lavorazione dell'amianto e dei prodotti che contengono questo materiale, nonché la sua esportazione verso altri Stati; nuove regole in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori più esposti ai rischi di contaminazione da amianto; il completamento della mappatura dei fabbricati di proprietà del Governo federale in cui è presente questo materiale; l'avvio di programmi congiunti con le Province per vietare l'utilizzo di prodotti contenenti amianto sia nelle nuove costruzioni, sia nel rifacimento di quelle già esistenti; l'inclusione dell'amianto tra le sostanze pericolose elencate nella Convenzione di Rotterdam (v. *supra*, par. 1); l'avvio di campagne informative per rendere i canadesi più consapevoli degli effetti dannosi dell'amianto sulla salute.

Nel 2017²² sono entrate in vigore le modifiche apportate al *Canada Occupational Health and Safety Regulations (COHSR 2017, sec. 10.1)* - che si applica a tutti i lavoratori impiegati a livello federale - nel quale ogni tipologia di amianto si trova ora ricompresa nell'elenco delle "Sostanze pericolose" e dove è stato introdotto un limite di esposizione "il più possibile vicino allo zero", ovvero non superiore a 0,1 fibra/cm³ (in precedenza il limite era di 1 fibra/cm³)²³. Sono state inoltre previste una serie di definizioni concernenti gli *asbestos-containing material* (ogni prodotto che contenga più dell'1% di amianto), le tecniche per misurare e per contenere la dispersione delle fibre di amianto nei luoghi in cui esso è presente (*clearance air sampling, containment system, encapsulation, enclosure, glove bag, Hepa filter*) e le attività che espongono i lavoratori a livelli di rischio di contaminazione da amianto qualificati come "*high*", "*low*" e "*moderate*".

²⁰ Secondo quanto riportato dallo stesso Governo canadese nel documento *Consultation on the Proposed Regulatory Approach to Prohibit Asbestos and Products Containing Asbestos*, http://ibasecretariat.org/canada_consultation_on_2018_asb_ban_2017.pdf, p. 3, il Canada ha importato amianto e prodotti contenenti amianto per un valore totale corrispondente a 6.017.159 dollari canadesi nel 2014, a 8.346.279 dollari canadesi nel 2015 e a 5.637.206 dollari canadesi nel 2016.

²¹ <https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2016/12/government-canada-asbestos.html?undefined&wbdisable=true>.

²² *Regulations Amending Certain Regulations Made Under the Canada Labour Code - Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/2017-102, 20 giugno 2017, sec. 1. V. anche le *Technical Guideline to Asbestos Exposure Management Programs*, pubblicate dal governo canadese all'indirizzo web <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/health-safety/reports/asbestos-exposure-management-programs.html>.

²³ V. *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, sec. 10.19 (1.1.), in cui si richiama il limite di 0,1 f/cm³ (fibra per centimetro cubo) fissato per tutti i tipi di amianto dalla *American Conference of Governmental Industrial Hygienist, Threshold Limit Values (TLVs) and Biological Exposure Indices (BEIs)*.

Sono stati inoltre disciplinati nel dettaglio il *Control of Hazards* e l'*Asbestos Exposure Management Program*, introducendo norme di comportamento più severe e obblighi specifici a carico dei datori di lavoro (per es. misurazione dei livelli di amianto nell'aria, bonifica dei luoghi e delle attrezzature venute a contatto con fibre di amianto, smaltimento dei rifiuti contenenti amianto) per tutelare la salute dei lavoratori che rischiano di venire a contatto con l'amianto nei luoghi di lavoro (dalla sec. 10.26.1 alla 10.26.11)²⁴. Le disposizioni concernenti l'*Asbestos Exposure Management Program* sono state inserite anche nei regolamenti che tutelano in modo specifico la salute di alcune categorie di lavoratori impiegati a livello federale potenzialmente più esposti all'amianto, la cui disciplina ricade sempre nella competenza esclusiva del governo federale, come l'*Aviation Occupational Health and Safety Regulations*²⁵, il *Maritime Occupational Health and Safety Regulations*²⁶, l'*Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations*²⁷ e l'*On Board Trains Occupational Health and Safety Regulations*²⁸.

Il 6 gennaio 2018 il Governo federale ha presentato il progetto di regolamento *Prohibition of Asbestos and Asbestos Products Regulations*²⁹ che, dopo essere stato approvato, è stato da ultimo registrato il 1 ottobre 2018 (*Statutory Instruments Act*, art. 5.1 e 6) e pubblicato il 17 ottobre 2018 con il titolo *Prohibition of Asbestos and Products Containing Asbestos Regulations (PAPCAR 2018)*³⁰ ed entrerà in vigore il 30 dicembre 2018 (novanta giorni dopo la registrazione). Il *PAPCAR 2018* si colloca tra gli atti governativi di tipo regolamentare che danno attuazione al *Canadian Environmental Protection Act 1999 (CEPA 1999*, art. 93)³¹ e che, nello specifico, introduce in Canada un divieto molto esteso di importazione, vendita, uso e lavorazione dell'amianto e dei prodotti che lo contengono, prevedendo soltanto alcune limitate eccezioni. Queste ultime riguardano in particolare: i residui minerari (v. *infra*, par. 4) e i pesticidi; l'amianto presente in strutture e infrastrutture già esistenti, con particolare riguardo al riutilizzo dell'amianto presente nelle infrastrutture stradali (asfalto); i prodotti in cui vi siano tracce minime di amianto già in uso nel momen-

²⁴ *Regulations Amending Certain Regulations Made Under the Canada Labour Code – Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/2017-102, 20 giugno 2017, sec. 4.

²⁵ *Aviation Occupational Health and Safety Regulations*, sec. 5.16 e 5.19.1-5.19.11, modificato da SOR/2017-132 s18 e s19, 20 giugno 2017.

²⁶ *Maritime Occupational Health and Safety Regulations*, sec. 257.1-257.9; 257.91-257.92; 258, modificato da SOR/2017-132 s16, 20 giugno 2017.

²⁷ *Oil and Gas Occupational Safety and Health Regulations*, sec. 11.11; 11.28.1-11.28.11, modificato da SOR/2017-132 s11, 20 giugno 2017.

²⁸ *On Board Trains Occupational Health and Safety Regulations*, sec. 7.20 e 7.23.1-7.23.11, modificato da SOR/2017-132 s8, 20 giugno 2017.

²⁹ *Canada Gazette*, Part. I, vol. 152, n. 1, 6 gennaio 2018, p. 43.

³⁰ *Prohibition of Asbestos and Products Containing Asbestos Regulations*, SOR/2018-196, *Canada Gazette*, part II, vol. 152, n. 21, 17 ottobre 2018.

³¹ CEPA 1999, art. 93: «[...] the Governor in Council may, on the recommendation of the Ministers, make regulations with respect to a substance specified on the List of Toxic Substances in Schedule 1 [...]», nella quale vi è anche l'amianto.

to dell'entrata in vigore del nuovo regolamento; l'amianto esposto nei musei o usato per finalità scientifiche; l'amianto in transito sul territorio canadese; l'amianto utilizzato negli impianti nucleari e nelle attrezzature militari il cui utilizzo, a partire dal 31 dicembre 2022, dovrà essere preventivamente autorizzato; l'utilizzo dell'amianto nell'industria dei cloruri-alcalini (che sarà vietato a partire dal 31 dicembre 2029)³².

Inoltre, il *PAPCAR 2018* (artt. 26-34), intervenendo sull'*Export of Substances on the Export Control List Regulations (ESECLR)*, vieta anche l'esportazione dell'amianto e dei prodotti che lo contengono verso gli Stati esteri. I divieti federali in merito sull'importazione e esportazione dell'amianto sono molto importanti poiché hanno l'effetto di ridurre drasticamente sia il mercato (soprattutto esterno) dei prodotti canadesi che ancora contengono amianto, sia la possibilità di introdurre di nuovi in Canada da Stati esteri. Anche in questo caso sono state previste alcune eccezioni all'esportazione dell'amianto riguardanti lo smaltimento dei rifiuti pericolosi e di quelli riciclabili, gli oggetti di uso personale o domestico e le attrezzature militari in cui sia presente questo materiale. Resta inoltre possibile esportare l'amianto, previa autorizzazione, per il suo smaltimento o per quello dei prodotti che lo contengono, se si trova in prodotti già esistenti prima dell'entrata in vigore del divieto, se il contenuto di amianto è minimo, se si trova unito ad altre materie prime destinate all'esportazione, per l'utilizzo in prodotti non destinati al consumo, per usi scientifici e per l'esposizione nei musei.

Le norme contenute nel *PAPCAR 2018*, una volta entrate in vigore, andranno ad abrogare definitivamente l'*Asbestos Products Regulations 2016* che, come già accennato poco sopra, ha regolato finora l'importazione, la lavorazione e la vendita dei prodotti contenenti amianto prevedendo delle restrizioni non particolarmente severe.

L'approvazione del *PAPCAR 2018* è stata preceduta da una doppia fase di dibattito pubblico che ha consentito a tutti gli interessati (enti pubblici municipali e regionali, rappresentanti dell'industria e dei lavoratori, governi provinciali, singoli individui) di inviare al Governo federale le proprie osservazioni sia prima della presentazione del progetto di regolamento (17 dicembre 2017 - 4 giugno 2017), sia durante l'approvazione dello stesso (6 gennaio 2018 - 22 marzo 2018). Dalle consultazioni pubbliche è emerso un ampio consenso sulle limitazioni in materia di amianto previste dal Governo federale. Le stesse hanno però portato anche all'introduzione di alcune deroghe che inizialmente non erano state previste nel progetto di regolamento federale tra cui, soprattutto, l'utilizzo dei residui minerari in cui sia presente l'amianto, il riutilizzo dei materiali contenenti amianto derivan-

³² Le eccezioni riguardanti l'utilizzo dell'amianto negli impianti nucleari e in ambito militare (navi, aerei, sottomarini e mezzi terrestri) non erano presenti nel progetto iniziale di regolamento pubblicato nel gennaio 2018. Inoltre, il divieto previsto per l'utilizzo dell'amianto negli impianti di cloruri-alcalini era stato inizialmente fissato al 2025 e ora posticipato al 2029.

ti dal rifacimento di infrastrutture stradali e l'utilizzo dell'amianto negli impianti nucleari e per le attrezzature militari³³.

4. La disciplina dell'amianto a livello provinciale

Come già evidenziato in precedenza, non ogni aspetto riguardante la disciplina dell'amianto ricade nella competenza federale, ma vanno tenute in considerazione anche alcune competenze delle Province. In particolare queste ultime hanno potestà legislativa e regolamentare sulle attività di estrazione mineraria, sullo smaltimento dei rifiuti e sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori impiegati a livello provinciale.

Per quanto riguarda l'estrazione mineraria, oltre al fatto che le ultime due miniere di amianto presenti in Quebec hanno cessato le proprie attività nel 2011, i regolamenti federali appena entrati in vigore, vietando l'esportazione e la lavorazione di (nuovi) prodotti contenenti amianto, dovrebbero portare alla progressiva estinzione di ogni possibile mercato, interno e internazionale, in cui commercializzare l'amianto, così da rendere impraticabile di fatto l'eventuale riapertura di miniere da cui estrarre questo minerale. Si può dunque osservare come il Governo federale confidando, tra l'altro, sulla propria competenza esclusiva in materia di *Trade and Commerce (Const. Act 1867, art. 91, s. 2)*, possa condizionare indirettamente l'attività di estrazione mineraria dell'amianto a livello provinciale.

Per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti contenenti amianto va osservato come questa sia in realtà una competenza condivisa tra le Province e la Federazione cui spetta comunque regolare lo smaltimento all'interno dei territori federali e in quelli occupati dagli Aborigeni, oltre a quello interprovinciale e verso l'estero.

Un oggetto che va analizzato con particolare cautela sotto il profilo dei rapporti tra la Federazione e le Province è l'utilizzo da parte delle seconde dei residui minerali nei quali, insieme ad altri minerali, siano presenti anche quantità variabili di amianto, allo scopo di estrarne altri minerali di valore (tra cui soprattutto il magnesio) oppure per un loro reimpiego nel settore edilizio. È infatti necessario chiedersi se l'utilizzo dei residui in questione sia parte delle competenze provinciali in materia di estrazione mineraria, oppure se rientri nella competenza federale relativa all'ambiente e a *Peace, Order and Good Government of Canada*. Tra le due opzioni, sembra essere più in linea con il riparto delle competenze previsto dal *Constitution Act 1867* ricondurre la competenza in senso stretto sui residui minerali al livello provinciale anziché a quello federale. Ciò non sembra però escludere la possibilità che la Federazione, in base alle proprie competenze sopra indicate, vieti ogni lavorazione dei residui minerali in cui sia presente l'amianto. Nell'ambito del *PAPCAR*

³³ V. la parte relativa alle *Consultation* nel documento governativo di analisi di impatto del *PAPCAR 2018* alla pagina web <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-10-17/html/sor-dors196-eng.html>.

2018 questo problema sembra essere stato risolto in via pragmatica con motivazioni di carattere politico, anziché ricorrere ad argomentazioni di tipo giuridico sul riparto delle competenze legislative e regolamentari tra la Federazione e le Province. Il Governo federale, infatti, ha dichiarato di avere previsto gli interventi provinciali sui residui minerari come eccezione al divieto generale di utilizzo dell'amianto introdotto dal *PAPCAR 2018*, operando un bilanciamento tra la tutela della salute pubblica e quella degli interessi economici delle Province emersi nella fase di consultazione pubblica che ha preceduto l'approvazione delle relative norme³⁴. Il *PAPCAR 2018* (sec. 6.1), consentendo l'utilizzo dei residui minerari, si limita quindi a subordinarne l'impiego nel settore delle costruzioni a una previa autorizzazione da parte della Provincia in cui gli stessi si trovano, oltre a vietare qualsiasi utilizzo dell'amianto presente nei residui minerari per la produzione di manufatti che contengano questo materiale (*PAPCAR 2018*, sec. 6.2).

La deroga così prevista sui residui minerari fa però emergere un ulteriore problema sotto il profilo della tutela della salute pubblica, che in questo caso rientra senza dubbio nella competenza esclusiva provinciale. L'utilizzo dei residui minerari espone infatti a rischi di contaminazione da amianto non solo i lavoratori, ma anche i residenti nelle aree in cui i residui si trovano. Per quanto riguarda, più nello specifico, la salute dei lavoratori, vanno considerati i limiti di esposizione all'amianto consentiti dagli *Occupational Health and Safety Regulations (OHSr)* presenti a livello provinciale e le procedure da questi previste per contenere i rischi derivanti dall'esposizione all'amianto per la salute umana. L'utilizzo dei residui minerari in questione all'interno di Province dove siano in vigore degli *OHSr* che consentono alti livelli di esposizione all'amianto, pone infatti i lavoratori in una situazione potenzialmente più rischiosa per la propria salute.

Al riguardo non si può dunque non evidenziare come l'utilizzo dei residui minerari e la loro esclusione dai divieti in materia di amianto previsti dal *PAPCAR 2018* abbia trovato soprattutto il sostegno delle organizzazioni non governative e delle associazioni industriali e dei lavoratori presenti in Quebec dove, essendo state più estese le attività di estrazione mineraria dell'amianto, si trovano anche le maggiori quantità di residui minerari che lo contengono³⁵. Sempre in Quebec sembra inoltre possibile rilevare i maggiori rischi per la salute dei lavoratori considerato che il *Quebec Regulation Respecting Occupational Health and Safety* prevede dei livelli di esposizione "sicura" all'amianto che, per quanto attiene a quello crisotilo più presente nelle sue miniere, è 10 volte più alto (1 fibra/cm³) di quello attualmente previsto a livello federale (0.1 fibra/cm³)³⁶ e dalle altre Province canadesi.

³⁴ Sugli esiti delle procedure di consultazione v. ancora <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-10-17/html/sor-dors196-eng.html>.

³⁵ Si stima che in Quebec siano presenti circa 800 milioni di tonnellate di residui minerari concentrati soprattutto nei pressi delle città di Thetford Mines e Asbestos, <https://business.financialpost.com/pmn/business-pmn/canada-ban-on-asbestos-takes-effect-but-mining-residues-are-exempt>.

³⁶ *Quebec Occupational Health and Safety, Schedule I, Permissible Exposure Values for Airborne Contaminants*, nel quale sono indicati i seguenti limiti per i vari tipi di "Asbestos": *Actinolite* 1 fibre/cm³; *Amosite* 0.2 fibre/cm³; *Anthophyllite* 1

Evidentemente questo secondo profilo ha una portata molto più ampia, poiché si estende a tutti i *Local Works and Undertakings* (*Const. Act. 1867*, art. 92) in cui i lavoratori possono venire a contatto con fibre di amianto, la cui competenza, come già più volte ricordato, spetta in via esclusiva alle Province. A ciò risulta inoltre collegato l'ulteriore problema - a livello federale e provinciale - della corretta applicazione delle normative in materia di salute e sicurezza dei lavoratori che vengono a contatto con l'amianto, che risultano in generale piuttosto complesse e non sempre sottoposte a controlli adeguati, anche di natura giurisdizionale (v. *infra*, par. 5, spec. nota 42)³⁷.

5. L'amianto nelle sentenze dei giudici canadesi

Il contenzioso giurisdizionale in materia di amianto sembra avere avuto un'importanza secondaria nelle Corti canadesi, dove i casi sono stati relativamente pochi se paragonati, per esempio, con quelli portati davanti alle Corti nei vicini Stati Uniti. Per comprendere la distanza che separa i due Stati, basta metterli a confronto su di un caso concreto che ha interessato la nota multinazionale *Goodyear* presente con proprie sedi sia negli Stati Uniti, sia in Canada. In particolare, tra il 1969 e il 1973, la *Goodyear Canada* aveva prodotto delle guarnizioni contenenti amianto destinate soprattutto al mercato statunitense: mentre negli Stati Uniti sono stati avviati centinaia di procedimenti giurisdizionali contro la *Goodyear Canada* e la *Goodyear U.S.*, in Canada non ce n'è stato neppure uno³⁸.

Benché il Canada sia stato, fino a tempi recentissimi, uno degli Stati *leader* a livello mondiale per ciò che riguarda l'estrazione, la lavorazione, l'utilizzo e la commercializzazione dell'amianto, una prima spiegazione della minore incidenza dei procedimenti giurisdizionali per il risarcimento dei danni alla salute provocati dall'amianto rispetto agli Stati Uniti, può essere trovata nella diversa consistenza della popolazione residente nei due Stati (che in Canada, per esempio, renderebbe più difficile l'avvio di *class-action*).

Questa spiegazione, piuttosto ovvia, da sola non sembra essere però sufficiente, ma a essa va affiancata almeno una seconda motivazione attinente alla diversa struttura dei sistemi sanitari canadese e statunitense³⁹. Com'è noto, infatti, in Canada è presente un sistema sa-

fibre/cm³; *Chrysotile* 1 fibre/cm³; *Crocidolite* 0.2 fibre/cm³; *Tremolite* 1 fibre/cm³.

³⁷ A questo proposito, benché non vi siano evidenze scientifiche circa l'esistenza di una soglia "sicura" di utilizzo dell'amianto, studi recenti hanno dimostrato come la previsione di standard elevati di sicurezza per i lavoratori che rischiano di venire a contatto con l'amianto contribuisca a ridurre al minimo l'insorgenza di malattie da amianto, AA.VV., *Occupational Exposure to Asbestos among Civic Workers: A Risk Assessment of Low-dose Exposure*, marzo 2017, <https://www.researchgate.net>.

³⁸ Si veda il par. 12 della sentenza *Goodyear Canada Inc. v. American International Companies (AIC)*, 2011, O.J. n. 4100, *Ontario Superior Court of Justice*, il cui oggetto è l'estensione della copertura assicurativa fornita dalla *AIC* alla *Goodyear Canada* (dal 1990 in poi tutte le compagnie assicurative hanno espunto dalle proprie polizze assicurative la copertura dei danni da amianto).

³⁹ Il Canada ha 36,71 milioni di abitanti e gli Stati Uniti 325,7 milioni di abitanti.

nitario finanziato e gestito pubblicamente che garantisce a tutti i canadesi l'accesso universale ai servizi sanitari ritenuti *medically necessary* indipendentemente dal reddito (in base ai noti principi di *universality, comprehensiveness, accessibility e public administration*)⁴⁰. Il sistema sanitario degli Stati Uniti si basa invece su di un sistema assicurativo misto pubblico/privato che, a fronte di costi molto elevati, non garantisce ai cittadini statunitensi né l'accesso alle cure in modo universale e indipendente dal reddito individuale, né quello a tutte le prestazioni sanitarie necessarie per curare una data malattia (con particolare riguardo proprio alle malattie da amianto, che dal 1990 non sono più coperte da nessuna compagnia assicurativa)⁴¹.

Una terza spiegazione può essere individuata sia nel fatto che in Canada le *consumer product litigation* (concernenti, in questo caso, i prodotti che contengono amianto) hanno costi molto elevati, sia nella circostanza per cui in tutte le Province canadesi sono in vigore già da molto tempo regolamenti e linee guida piuttosto dettagliati sui comportamenti da tenere in caso di presenza di amianto sui luoghi di lavoro che, se rispettati, rendono inutile avviare dei procedimenti giurisdizionali⁴².

Da ultimo va infine osservato come in Canada siano stati attivati vari canali alternativi alle Corti che consentono ai lavoratori canadesi che sono stati esposti o che hanno subito danni alla salute provocati dall'amianto di richiedere un risarcimento alle *Provincial Workers' Compensation Boards (WCBs)*, con il quale è possibile coprire sia le spese collegate alla malattia, sia ottenere un risarcimento per il mancato reddito o in caso di morte. In alternativa i lavoratori possono accedere ai c.d. *Workers' Compensation Trust Funds (WCTFs)* appositamente istituiti dalle società che in passato hanno esposto i propri lavoratori ai

⁴⁰ Per osservazioni in merito sia consentito rinviare ad A. PITINO, *Il sistema sanitario canadese tra principi comuni ed autonomia: una "partita aperta" tra federazione e province?*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria. Spunti e materiali per l'analisi comparata*, il Mulino, 2009, p. 339 ss.

⁴¹ Il WHO ha identificato tre indicatori in grado di individuare i sistemi sanitari che offrono una copertura universale per quanto riguarda la tutela della salute e gli aspetti finanziari: accessibilità a tutti i servizi sanitari, indipendentemente dalle capacità economiche; qualità dei servizi sanitari erogati; il pagamento delle spese sanitarie non deve costituire un rischio finanziario per le persone, http://www.who.int/health_financing/universal_coverage_definition/en/. Mentre il Canada soddisfa tutti e tre gli indicatori, gli Stati Uniti sono ancora lontani da questo obiettivo. Nonostante l'*Obamacare* del 2010 (*Affordable Care Act*) 26 milioni di statunitensi risultano ancora privi di un'assicurazione sanitaria, a fronte di una spesa pubblica sanitaria molto elevata, R. Olavarria, *Macra and Stark: Strange Bedfellows at the Heart of Health Care Reform*, in *The Wayne Law Review*, vol. 62, n. 131, 2017.

⁴² Tra le poche sentenze rinvenibili in materia di sanzioni per il mancato rispetto delle norme di sicurezza relative all'amianto sui luoghi di lavoro si veda *R. v. Bebelem Industries Inc.*, 11 febbraio 2015, M.J. n. 90, in cui la *Manitoba Provincial Court* ha imposto una sanzione di 43.800 dollari canadesi (v. anche quelli che sembrano essere gli unici due precedenti citati in questa sentenza, *City of Winnipeg* e *R. v. Nat - A Ltd*). Si veda altresì *R. v. Della Valle*, 14 settembre 2011, N.S.J. n. 31 della *Nova Scotia Provincial Court*.

Da evidenziare una sentenza della *British Columbia Supreme Court* che nel 2016 aveva assolto una Società accusata di non avere applicato le norme di sicurezza in materia di amianto poiché, secondo la stessa Corte, l'applicazione delle stesse sarebbe risultata "troppo complicata" (*Workers' Compensation Board v. Skylite Building Maintenance Ltd.*, 26 febbraio 2016, B.C.S.C. 394). La sentenza di primo grado è stata in seguito riformata in appello nel 2017 dalla *British Columbia Court of Appeal* che ha così ristabilito la piena efficacia delle normative provinciali in materia di sicurezza dei lavoratori esposti all'amianto (*Workers' Compensation Board of British Columbia v. Seattle Environmental Consulting Ltd.*, 13 gennaio 2017, B.C.C.A. 19).

maggiori rischi di sviluppare una malattia da amianto. Mentre i primi sono finanziati pubblicamente, i secondi hanno invece natura privata e le due forme di risarcimento si escludono l'una con l'altra, oltre a impedire il successivo o contestuale avvio di richieste di risarcimento anche in sede giurisdizionale (se non in caso di diniego del risarcimento da parte dei *WCBs* e *WCTFs* o se questo risulta troppo inferiore alle legittime aspettative dei ricorrenti).

Fatta questa premessa, in Canada è comunque possibile rinvenire due principali filoni giurisprudenziali in materia di amianto: gli *asbestos-based bodily-injury claims* che hanno come oggetto del contendere l'esposizione all'amianto nei luoghi di lavoro (di competenza sia federale, sia provinciale) oppure l'uso di prodotti contenenti amianto (la cui disciplina, prima dell'approvazione del *PAPCAR 2018*, poteva essere trovata soprattutto nell'*Hazardous Product Act* e nell'*Asbestos Products Regulations*); gli *asbestos property damage claims*, divenuti più frequenti tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, relativi soprattutto al contenzioso per la ristrutturazione di fabbricati contenenti amianto. Per quanto riguarda gli *asbestos-based bodily-injury claims* una sentenza piuttosto nota della Corte Suprema canadese in materia di amianto è *Hunt v. T&N plc* (conosciuta anche come *Hunt v. Lac d'Amiante du Québec Ltée*)⁴³ del 1993 la quale, tuttavia, è diventata famosa non tanto per i suoi effetti sui procedimenti giurisdizionali in materia di amianto, ma per il fatto che la Corte Suprema ha sostanzialmente riscritto le regole che disciplinano l'efficacia extraterritoriale delle leggi provinciali nei processi giurisdizionali che hanno luogo in altre Province⁴⁴. George Ernest Hunt, un elettricista canadese residente in British Columbia e malato di cancro causato dall'inalazione di fibre di amianto, aveva presentato presso una Corte provinciale una richiesta di risarcimento dei danni causati alla sua salute dall'utilizzo di materiali contenenti amianto prodotti e venduti da un'azienda del Québec. A tale riguardo, era stata avanzata una richiesta di accesso ai documenti necessari per il procedimento giurisdizionale attivato in British Columbia, alla quale era stata però data una risposta negativa poiché una legge del Québec, *il Business Concerns Records Act*, vietava di portare al di fuori della Provincia qualsiasi documento aziendale richiesto da Corti extraprovinciali. In questa sentenza la Corte Suprema canadese ha riconosciuto innanzitutto la possibilità per le Corti Supreme provinciali di sollevare delle questioni di legittimità costituzionale aventi come oggetto leggi vigenti in altre Province, evidenziando come tutte appartengono alla stessa «*Canadian federation and [are] governed by the same Constitution*». L'unico limite individuato dalla Corte Suprema per sottoporre al suo giudizio una legge provinciale consiste nel fatto che tale accertamento deve corrispondere alla tutela di un interesse rilevante della Provincia che ha sollevato la questione di costituzionalità. La Corte Suprema, fatta questa premessa, ha quindi dichiarato l'incostituzionalità

⁴³ *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289.

⁴⁴ R. Wisner, *Uniformity, Diversity and Provincial Extraterritoriality: Hunt v. T&N plc*, in *McGill Law Journal*, vol. 40, 1995, p. 761.

dei limiti previsti dal Québec *Business Concerns Records Act* in merito all'accessibilità agli atti custoditi all'interno della Provincia, ma necessari nei procedimenti giurisdizionali che hanno natura interprovinciale.

Anche se la sentenza della Corte Suprema si occupa soprattutto degli aspetti procedurali relativi all'impugnabilità delle leggi provinciali da parte di altre Province e dei limiti alla sovranità delle stesse in caso di leggi i cui effetti si estendano anche al di fuori del territorio provinciale, la stessa resta comunque molto importante proprio per i procedimenti giurisdizionali in materia di danni da amianto. Considerato infatti che il Quebec è la Provincia canadese in cui si è avuta la maggiore estensione delle attività industriali collegate all'estrazione e alla lavorazione dell'amianto, se la Corte Suprema non avesse riconosciuto l'incostituzionalità del Québec *Business Concerns Records Act* questa legge avrebbe reso di fatto improcedibili tutti i ricorsi giurisdizionali in materia di amianto instaurati presso le Corti di altre Province.

Un'altra sentenza interessante, che si colloca sempre negli anni novanta, ha come oggetto le compagnie assicurative e la copertura dei danni da amianto da parte delle polizze da esse concluse. La *Canadian Indemnity Company* aveva infatti chiesto l'annullamento dei contratti di assicurazione conclusi tra il 1970 e il 1975 con la *Canadian Johns-Manville Company*, una società dedicata all'estrazione e alla vendita dell'amianto e dei prodotti da esso derivati, sostenendo che nel momento della sottoscrizione delle relative polizze gli effetti di questo materiale sulla salute dei lavoratori non erano ancora sufficientemente noti e che la società assicurata aveva tenuto nascosto questo aspetto⁴⁵. La Corte Suprema, respingendo il ricorso della *Canadian Indemnity Company*, ha dichiarato con grande chiarezza che gli effetti dannosi dell'amianto sulla salute erano noti fin dal 1907, quando è stato scoperto il primo caso di "asbestosi", e che ad esso hanno fatto seguito altre importanti pubblicazioni in campo medico-scientifico nel 1927 e soprattutto nel 1960 (con i c.d. *Selikoff & Churg Reports*). Con questa sentenza la Corte Suprema ha quindi scoraggiato le compagnie assicurative a intentare altri ricorsi di tenore simile, nella speranza di vedere annullate le polizze assicurative concluse negli anni in cui in Canada si sono avuti i livelli maggiori di produzione e di utilizzo dell'amianto. La sentenza sembra importante anche perché la Corte Suprema ha riconosciuto gli effetti nocivi dell'amianto, senza però spingersi fino al punto di criticare in alcun modo l'ampio utilizzo che ancora negli anni novanta veniva fatto di questo materiale.

Per quanto riguarda gli *asbestos property damage claims*, questi hanno avuto origine soprattutto dai ricorsi dei proprietari di fabbricati contenenti amianto che chiedevano ai professionisti e alle società responsabili della costruzione e/o della ristrutturazione degli stessi il risarcimento dei danni economici derivanti sia dai minori introiti causati dalla pre-

⁴⁵ *Canadian Indemnity Co. v. Canadian Johns-Manville Co.*, 1990, 2 S.C.R. 549. Sempre in materia di assicurazioni, nella stessa direzione della sentenza precedente, v. anche *Coronation Insurance Co. v. Tako Air Transport Ltd.*, 1991, 3 S.C.R. 622, spec. pp. 640-41.

senza dell'amianto, sia dalle spese sostenute per rimuoverlo. Il primo di questi casi⁴⁶ giunto davanti a una Corte canadese nasceva dal ricorso della *Privest Properties* che chiedeva il risarcimento dei danni subiti alla società che aveva eseguito i lavori di ristrutturazione di un proprio fabbricato tra il 1972 e il 1975, per avere spruzzato sulle pareti un prodotto ignifugo a base di amianto. Le parti chiamate in causa erano molte, tra cui, l'appaltatore principale e le altre società sub-appaltatrici, la ditta produttrice del prodotto ignifugo e le società a essa collegate, nonché gli architetti che avevano predisposto il progetto. La Corte Suprema e la Corte d'appello della British Columbia hanno però respinto i ricorsi della *Privest* osservando come, per riconoscere i danni causati dall'amianto all'interno di un fabbricato, devono essere contemporaneamente soddisfatte tre condizioni: vi deve essere un rilascio continuo di amianto nell'atmosfera; le fibre di amianto devono avere delle caratteristiche tali da costituire un rischio effettivo per la salute dei lavoratori e di chi occupa il fabbricato; i lavoratori e gli occupanti del fabbricato devono essere esposti a un rischio maggiore di contrarre una malattia derivante dall'amianto rispetto alle altre persone. Anche in questo caso la Corte Suprema sembra avere individuato dei criteri piuttosto rigidi per riconoscere l'esistenza di un danno da amianto all'interno dei fabbricati, tale da scoraggiare nuovamente la proliferazione di eventuali ricorsi⁴⁷.

Ciò porta a concludere che, in aggiunta ai profili evidenziati all'inizio del paragrafo, anche le Corti canadesi sembrano avere scoraggiato in diversi casi l'accesso alla via giurisdizionale per la risoluzione di questioni aventi come oggetto l'amianto.

6. Conclusioni

Nel 2009 gli allora Ministri della salute e dell'ambiente canadesi, rispondendo a una petizione in materia di amianto⁴⁸, si esprimevano a favore delle politiche di “*controlled use*” di questo materiale attuate in Canada nei trent'anni precedenti. Ciò senza tuttavia negare gli effetti cancerogeni dell'amianto, compreso quello crisotilo più diffuso in Canada e destinato, fino al 2012, soprattutto all'esportazione verso i Paesi in via di sviluppo nei quali gli *standard* di sicurezza risultavano di gran lunga inferiori rispetto a quelli previsti dalla legislazione canadese. Anche per questo motivo, il Canada è stato oggetto di critiche severe da parte di chi ha osservato come, di fronte agli interessi economici, la tutela della salute, che rappresenta uno degli aspetti qualificanti della stessa identità costituzionale

⁴⁶ *Privest Properties Ltd v. Foundation Co. of Canada Ltd.*, 1995, 128 D.L.R. (4th) 577 (B.C.S.C.), *Privest Properties Ltd v. Foundation Co. of Canada Ltd.*, 1997, 143, D.L.R. (4th) 635 (B.C.C.A.), la richiesta di *leave to appeal* alla Corte Suprema è stato respinto (1997) 3 S.C.R.

⁴⁷ B. MCGARVA, *How Privest v. Foundation Company of Canada helped save architects and others from asbestos property claims in Canada*, n. 3, 2016, http://prodemnity.com/wp-content/uploads/Straight-Line-Issue-3_f.pdf.

⁴⁸ *Concerns about Canada's export of chrysotile asbestos and the delayed release of a report about its potential health impacts*, petizione presentata da F. Woodcock, n. 280, 10 giugno 2009.

canadese, sia stata sacrificata sul piano interno e tenuta in nessuna considerazione a livello internazionale⁴⁹.

Già dieci anni fa, tuttavia, le statistiche sembravano contraddire l'efficacia delle politiche canadesi sull'amianto giacché, secondo i dati ufficiali elaborati da *Statistics Canada*, il numero di malati di mesotelioma (un tipo di tumore direttamente correlato all'inalazione di fibre di amianto) ha continuato a crescere negli anni. Tenuto conto che questa malattia impiega tra i venti e i quarant'anni prima di manifestarsi, se le politiche governative fossero state efficaci il suo tasso di incidenza avrebbe dovuto decrescere o quantomeno mantenersi su livelli più stabili⁵⁰. Ciò senza contare che dal 2010 l'*Institut National de Santé Public* (INSPQ) del Quebec, dove l'industria estrattiva e di lavorazione dell'amianto ha raggiunto le proporzioni maggiori tra le Province canadesi, non ha più fornito alcun dato a *Statistics Canada* mentre l'incidenza di questa malattia sembra essere raddoppiata⁵¹.

Limitando fortemente l'utilizzo dell'amianto, il Governo canadese sembra quindi dare, per la prima volta, una risposta convincente per contenere la futura insorgenza di malattie da amianto. Tuttavia, gli effetti sulla salute dei canadesi prodotti dal *Canada Occupational Health and Safety Regulations 2017* e, soprattutto, dal *Prohibition of Asbestos and Products Containing Asbestos Regulations 2018* (artt. 26-34) e dalle modifiche apportate all'*Export of Substances on the Export Control List Regulations* – che entreranno in vigore nel 2019 – potranno essere valutati non prima di quindici anni, corrispondenti al periodo di tempo necessario per sviluppare malattie connesse all'inalazione di fibre di amianto⁵². Ciò che possiamo evidenziare nell'immediato è come i nuovi regolamenti non introducano un divieto assoluto e generalizzato di utilizzo dell'amianto in Canada ma, come si evince dai paragrafi precedenti, introducano dei limiti particolarmente stringenti per quanto ri-

⁴⁹ C.P.H. BITONTI, *Exporting Ignorance: Canada's Opposition to the Regulation of the International Chrysotile Asbestos Trade Under the Rotterdam Convention*, cit., v. nota 9.

⁵⁰ Statistics Canada, 13-10-0111-01, Numbers and rates of new cases of primary cancers (based on the November 2017 CCR tab. file), <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1310011101&pickMembers%5B0%5D=2.1&pickMembers%5B1%5D=3.1&pickMembers%5B2%5D=4.60>, riporta come in Canada si sia passati dai 292 casi di mesotelioma nel 2000 ai 510 nel 2016.

⁵¹ A settembre 2018 il Ministro della salute del Quebec ha rivelato che, secondo i dati contenuti nella piattaforma MADO (Maladie à Déclaration Obligatoire) dal 2010 al 2017 i casi di mesotelioma sono quasi raddoppiati (da 45 a 88 ogni anno). Tuttavia, secondo l'INSPQ, i casi sarebbero molti di più visto che il mesotelioma è tra le malattie a dichiarazione obbligatoria da parte dei medici, ma molti di questi non adempiono a questo obbligo, <https://montrealgazette.com/news/local-news/number-of-quebec-cases-of-mesothelioma-nearly-double-since-2010-report> (26 settembre 2018).

⁵² V. l'analisi di impatto della regolazione fornita dal Governo canadese, nella quale con l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti si stima una riduzione dell'amianto importato in Canada pari a 4.700 tonnellate. Ciò, sempre secondo le analisi governative, rende ragionevole aspettarsi che i nuovi regolamenti daranno luogo a una diminuzione di cinque casi di cancro ai polmoni o di mesotelioma ogni anno, con un risparmio di denaro pubblico stimato in 1 milione di dollari canadesi ogni caso. I costi complessivi derivanti dall'attuazione dei nuovi regolamenti (costi amministrativi del Governo e delle industrie, oneri per la sostituzione dei prodotti contenenti amianto nelle costruzioni e nel settore automobilistico e perdite in termini di produzione) sono stati invece stimati in 79 milioni di dollari canadesi. Pertanto, nel periodo compreso tra il 2019 e il 2035, i costi sarebbero più che ammortizzati dai risparmi derivanti dalla diminuzione delle persone che sviluppano malattie da amianto e, dunque, che richiedono la fornitura di servizi sanitari e il risarcimento dei danni subiti, <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-10-17/html/sor-dors196-eng.html>.

guarda l'importazione, l'esportazione, la vendita, l'uso e la lavorazione dell'amianto e dei prodotti che lo contengono.

Se, in generale, si può affermare che le deroghe previste dai regolamenti federali al divieto di utilizzo dell'amianto sembrano essere state dettate dal buon senso e da un attento bilanciamento tra le esigenze economiche e la tutela della salute, l'unico dubbio riguarda la possibilità accordata alle Province di utilizzare i residui minerari in cui sia presente l'amianto. A questo proposito, infatti, il Governo federale sembra avere ceduto, ancora una volta, alla politica del “*controlled use*” dell'amianto, facendo prevalere gli interessi economici sulla tutela della salute⁵³. Infatti, nonostante tutte e diciotto le *Public Health Regions* del Quebec abbiano esortato il Governo federale a introdurre il divieto di utilizzo dei residui minerari per tutelare la salute dei lavoratori e dei residenti nelle zone in cui questi si trovano, il Governo federale ha comunque ritenuto di non subordinare le economie provinciali – con particolare riguardo al Quebec – a questa ulteriore limitazione⁵⁴.

L'auspicio è che le Province, e prima fra tutte il Quebec, nei prossimi anni sappiano muoversi anch'esse con più decisione lungo la stessa strada appena inaugurata dal Governo federale, relegando definitivamente nel passato l'idea di trarre profitto, a discapito della salute, dall'utilizzo diretto e indiretto dell'amianto.

⁵³ WHO, *Chrysotile Asbestos*, 2014, p. 4, www.who.int/ipcs/assessment/public_health/chrysotile_asbestos_summary.pdf evidenzia come l'aumento del rischio di contrarre malattie cancerogene aumenta anche a bassi livelli di esposizione all'amianto.

⁵⁴ Nell'agosto 2018 la società privata *Alliance Magnésium Inc.* ha ricevuto una contribuzione pubblica di 30,9 milioni di dollari canadesi dal Governo del Quebec quale partner nell'avvio dell'attività di estrazione del magnesio e di altri minerali dai residui minerari, destinati soprattutto al settore automobilistico e aeronautico, <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/alliance-magnesium-obtient-une-contribution-financiere-de-309-millions--du-gouvernement-du-quebec-pour-sa-premiere-phase-commerciale-691392941.html> (21 agosto 2018).

