PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 18 - numero 3801 di martedì 14 giugno 2016

Direttiva campi elettromagnetici: problemi di applicazione?

Posizione della SIMLII al testo di Recepimento della Direttiva 2013/35/UE per la protezione dai rischi per la salute dei lavoratori dovuti agli effetti noti provocati dai campi elettromagnetici: difficoltà interpretative e problemi di applicazione.

Pubblichiamo la posizione della SIMLII (Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale) al testo di Recepimento della Direttiva 2013/35/UE

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0404] ?#>

Come doverosa premessa ai commenti al "Testo di Decreto di Recepimento italiano della Direttiva 2013/35/UE" ricevuto, sembrano opportune alcune osservazioni preliminari generali relative alla Direttiva stessa che:
- è stata preparata per sostituire una precedente Direttiva, la 2004/40/CE, che, pur approvata, non è mai entrata in vigore in quanto si è rivelata non applicabile praticamente;
- è nata con un iter piuttosto lungo e complesso, e risente della necessità di giungere ad un compromesso tra le istanze, anche tra loro contrastanti, delle diverse componenti che hanno avuto un ruolo nella stesura del testo (politiche, sindacali, industriali ed altri stakeholder), talvolta apparentemente senza tenere in adeguato conto il contributo delle conoscenze scientifiche evidence based (problema che, comunque, non è limitato alla 2013/35/UE, ma che è ben riconoscibile anche in altre Direttive).
Il risultato complessivo è una Direttiva il cui testo in vari punti non sembra migliorativo rispetto alla precedente 2004/40/CE (per sostituire la quale la 2013/35/UE è nata), che presenta alcune difficoltà interpretative, e che ha alcuni aspetti di problematicità nella applicazione pratica.

Passando ora in modo più specifico al testo del Decreto di recepimento italiano ricevuto, si può osservare che, in accordo con quanto previsto dalla Direttiva 2013/35/UE, è esplicitamente mirato alla "*protezione dai rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori dovuti agli effetti biofisici diretti e agli effetti indiretti noti provocati dai campi elettromagnetici*" (Art. 206, comma 1), ed i Valori Limite di Esposizione (VLE) previsti riguardano "*soltanto le relazioni scientificamente accertate tra effetti biofisici diretti a breve termine ed esposizione ai campi elettromagnetici* (Art. 206, comma 2)

Con questa premessa, desideriamo innanzitutto introdurre uno dei punti che potrebbe sollevare delle osservazioni, se non delle critiche, al momento della introduzione del Decreto, ovvero la distinzione degli effetti secondo una gerarchia in:
"*effetti sanitari*", definiti come: "*effetti nocivi per la salute, quali il riscaldamento termico o la stimolazione del tessuto nervoso o muscolare*"
e "*effetti sensoriali*", ovvero "*disturbi transitori delle percezioni sensoriali e a modifiche minori nelle funzioni cerebrali*"
Questa distinzione è il presupposto alla introduzione di un doppio sistema di valori limite (Valori Limite di Esposizione ?VLE-): "*VLE relativi agli effetti sanitari*"e *"VLE relativi agli effetti sensoriali"*.
Anche per i Valori d'Azione ?VA- viene introdotta una analoga distinzione, questa volta in "*VA inferiori"* e "*VA superiori*" rispettivamente riferiti agli effetti sensoriali e sanitari.

Quest'approccio, che è certamente peculiare rispetto ad altri rischi presenti nel Decreto Legislativo 81/08, costituisce una delle principali differenze rispetto alla precedente Direttiva 2004/40/CE, è stato inserito essenzialmente in ragione della possibile effettiva comparsa in alcuni lavoratori, ad esempio nel personale della Risonanza Magnetica, di effetti che rientrano tra gli "effetti sensoriali" (es. vertigini, sapore metallico, fosfeni), e potrebbe prestarsi a obiezioni e/o a fraintendimenti o a

interpretazioni non corrette.

In particolare il significato degli "effetti sensoriali" sembra certamente meritevole di essere adeguatamente illustrato e chiarito per evitare che con l'entrata in vigore del Decreto, ad esempio, possano essere erroneamente inclusi alcuni dei sintomi soggettivi della cosiddetta ipersensibilità ai campi elettromagnetici, che invece certamente non rientra in quanto non può essere inclusa negli effetti biofisici diretti.

Un altro punto caratteristico della Direttiva, e del suo recepimento, che merita di essere citato per le possibili problematiche che potrebbero generarsi con l'entrata in vigore è la introduzione del concetto di "deroga" dai valori limite di esposizione, inclusi quelli per gli effetti sanitari (art. 10 Direttiva, recepito nell'art. 212 del testo di Decreto) anche se tale deroga va debitamente autorizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero della Salute secondo criteri che saranno definiti da un apposito decreto, in specifiche circostanze ben documentate.

Questa possibilità di deroga è peraltro presente in altri Capi sui rischi fisici (Capo III, Art. 205), ma nel caso dei campi elettromagnetici, per i quali i valori limite (Art. 206, comma 2) sono riferiti agli effetti a breve termine (ovvero un superamento delle soglie è in grado di causare immediatamente effetti), pur se basata sulla differenza tra valori limite di esposizione e soglie per gli effetti, necessita di essere adeguatamente illustrata e chiarita per evitare interpretazioni non corrette.
Inoltre, si ritiene che vada armonizzata rispetto all'Art. 182, comma 2: "In nessun caso i lavoratori devono essere esposti a valori superiori ai valori limite di esposizione definiti nei capi II, III, IV e V."

Dopo questa premessa su aspetti generali del testo di Decreto di recepimento della Direttiva 2013/35/UE, passeremo ad alcune osservazioni riferite ad aspetti specifici.
Nella parte che segue, sebbene per motivi di tempo non si sia pervenuti ad una puntuale e dettagliata disamina di tutti gli articoli ed un confronto con l'intero contenuto del testo del Decreto 81/08, si è ritenuto opportuno commentare almeno alcuni punti sembrati di maggiore rilievo, con particolare attenzione per gli aspetti medici.
Un primo commento è che nella stesura del testo la logica generale seguita sembra essere stata quella di una maggiore aderenza letterale al testo della Direttiva (che peraltro, come anticipato, ha varie problematiche), anche a discapito di un obiettivo di maggiore integrazione ed armonizzazione rispetto alle altre parti del testo, peraltro già ampio ed articolato, del Decreto Legislativo 81/08: a nostro avviso un approccio di quest'ultimo tipo, volto anche ad uno snellimento della normativa, sarebbe stato apprezzabile.
Il risultato, invece, è un testo di recepimento che in alcune parti presenta duplicazioni che risultano inutili rispetto ad altre parti dell'81/08, e con aspetti non coerenti, se non in contrasto, come vedremo nel dettaglio nella parte che segue.
Art. 206: Campo di applicazione: 2. *Il presente capo non riguarda la protezione da eventuali effetti a lungo termine e i rischi risultanti dal contatto con i conduttori in tensione*.
La lettura suggerisce che gli effetti a lungo termine esistano, ma che siano stati deliberatamente non considerati. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di inserire qui la specificazione presente nel preambolo della Direttiva "*This Directive does not address suggested long-term effects of exposure to electromagnetic fields, since there is currently no well-established scientific evidence of a causal relationship*" (parte di preambolo alla Direttiva, punto 7). Ad esempio, "*Il presente capo non riguarda la protezione da eventuali effetti a lungo termine, dato che non esistono attualmente evidenze scientifiche adeguatamente stabilite sul rapporto di relazione causale, né i rischi risultanti dal contatto con i conduttori in tensione."*
Art. 207: Definizioni:
comma 1., lettera b 2) il testo pervenuto recita: "*effetti non termici, quali la stimolazione di muscoli, nervi e organi sensoriali. Tali effetti possono essere di detrimento per la salute mentale e fisica dei lavoratori esposti. Inoltre, la stimolazione degli organi sensoriali può comportare sintomi transitori quali vertigini e fosfeni.* ***Inoltre****, tali effetti possono generare disturbi temporanei e influenzare le capacita? cognitive o altre funzioni cerebrali o muscolari e possono, pertanto, influire negativamente. ..... "*: per chiarezza si potrebbe eliminare il secondo "*inoltre*" (evidenziato in grassetto);
Art. 209: Valutazione dei rischi e identificazione dell'esposizione
In questo articolo viene introdotto il concetto di "*lavoratori appartenenti a gruppi particolarmente sensibili al rischio*". In realtà i termini utilizzati sono difformi, ad es. all'art. 209, comma 5 lettera d) si usano le definizioni di "*lavoratori particolarmente sensibili al rischio*" e "*lavoratori esposti a rischi particolari*", mentre all'art. 210 commi 2 e 3, e 210-bis, comma 1 lettera c) "*lavoratori appartenenti a gruppi particolarmente sensibili al rischio*", e art. 211, comma 1 ancora "*lavoratori particolarmente sensibili al rischio*". Per motivazioni di chiarezza, andrebbe utilizzato in modo uniforme lo stesso termine in tutto il Decreto; quello che sembra più coerente è "*lavoratori appartenenti a gruppi particolarmente sensibili al rischio".*

A questo punto si ritiene necessaria una precisazione: al momento attuale i dati consentono di includere con certezza in questo gruppo i "soggetti portatori di dispositivi medici impiantati, attivi o passivi, o dispositivi medici portati sul corpo", che sono

esplicitamente citati ad es. all'art. 209, comma 5 lettera d), mentre per altre condizioni, incluso lo stesso stato di gravidanza, non risultano esistere adeguate dimostrazioni di particolare sensibilità. In quest'ottica si rileva che l'inserimento nel testo del Decreto di una specifica lista delle condizioni che comportano una particolare sensibilità potrebbe comportare un'eccessiva rigidità, dato che tale lista si basa sulla evidenza scientifica. Inoltre, nel testo potrebbe essere utile almeno esplicitare che, in ragione dell'assenza di evidenze scientifiche adeguatamente stabilite sul rapporto di relazione causale, non rientrano in questo gruppo le persone che riferiscono ipersensibilità ai campi elettromagnetici; ad esempio, all'art. 209, comma 5 lettera d) potrebbe essere aggiornato come segue:

d) tutti gli effetti sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori particolarmente sensibili al rischio; eventuali effetti sulla salute e lo sicurezza dei lavoratori esposti a rischi particolari, con particolare riferimento a soggetti portatori di dispositivi medici impiantati, attivi o passivi, o dispositivi medici portati sul corpo e le lavoratrici in stato di gravidanza; in ragione dell'assenza di evidenze scientifiche adeguatamente stabilite sul rapporto di relazione causale, non rientrano in questo gruppo le persone che riferiscono ipersensibilità ai campi elettromagnetici

Art. 210-bis: Informazione e formazione dei lavoratori.

"*1. Ai sensi di quanto previsto all'articolo 184, comma 1, lettera b), il datore di lavoro garantisce, inoltre, ...* " Dato che i contenuti previsti in questo articolo sono **aggiuntivi** rispetto a quelli previsti dall'Art. 184, il testo potrebbe utilmente essere modificato in:

*"**Ad integrazione**di quanto previsto all'articolo 184 .....*

In questa sede vale però la pena di osservare che, in modo speculare a quanto osservato sopra per la specifica lista delle condizioni che comportano una particolare sensibilità, l'inserimento di dettagli specifici sui contenuti della formazione relativa ad un rischio lavorativo all'interno di un testo di legge comporta una condizione di rigidità che potrebbe portare a problematiche nel seguire, in termini di aggiornamento, l'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

Art. 211 Sorveglianza sanitaria

date le peculiarità, l'articolo viene ripreso in modo integrale e commentato in modo più estensivo.

"1. *La sorveglianza sanitaria viene effettuata periodicamente, di norma una volta l'anno o con periodicità inferiore decisa dal medico competente con particolare riguardo ai lavoratori particolarmente sensibili al rischio di cui all'articolo 183, tenuto conto dei risultati della valutazione dei rischi trasmessi dal datore di lavoro. L'organo di vigilanza, con provvedimento motivato, può disporre contenuti e periodicità diversi da quelli forniti dal medico competente.*"; il testo resta immodificato rispetto a quello già presente nel Decreto 81/08, ma certamente si presta ad alcune osservazioni:

- il dettaglio sulla periodicità sembra inutile, dato che già all'art. 41, comma 2b, la periodicità prevista di norma è quella annuale, ovvero la stessa; l'unica differenza sembra essere nel fatto che in questo articolo apparentemente il medico può prevedere solo frequenze più ravvicinate, non più diluite, anche se non è chiara la base scientifica ;
- un'altra considerazione in questo ambito è che, in assenza di possibili indicatori di esposizione e/o di effetto biologico precoce applicabili per i campi elettromagnetici, i contenuti della sorveglianza sanitaria periodica sono un aspetto ancora tutt'altro che definito.

"2. *Nel caso in cui un lavoratore segnali effetti indesiderati o inattesi sulla salute, ivi compresi effetti sensoriali, il datore di lavoro garantisce, in conformita? all'articolo 41, che siano forniti al lavoratore o ai lavoratori interessati un controllo medico e, se necessario, una sorveglianza sanitaria appropriati. Il controllo di cui al presente comma e? garantito anche nei casi in cui sia stata rilevata un'esposizione superiore ai VLE per gli effetti sensoriali oppure un'esposizione superiore ai VLE per gli effetti sanitari.*"

Il testo riprende in modo sostanzialmente letterale quello della Direttiva (pur con alcune differenze: ad es. "*... ivi compresi effetti sensoriali, ..."* non è nell'originale), ma presenta delle difficoltà interpretative. Ad esempio " *un lavoratore segnali effetti indesiderati o inattesi sulla salute":* segnali a chi? Al medico competente? Al datore di lavoro? All'Organo di vigilanza? Con quali modalità? Mediante richiesta di visita ai sensi dell'Art. 41 comma 1b? Ma, allora, cosa si intende per "*un controllo medico"?* si tratta di un'evidente peculiarità non presente in altre parti dell'81, né prevista in tale Decreto.

"3. I controlli e la sorveglianza di cui al presente articolo sono effettuali, a cura e spese del datore di lavoro, in orario scelto da lavoratore."

A parte l'inutilità della considerazione sul costo delle visite che, sebbene derivi dalla traduzione letterale del testo della Direttiva ("*and any costs arising shall not be borne by the worker"*), è già prevista in altra parte del Decreto 81; degna di nota è la considerazione sull'"*orario scelto dal lavoratore*" (pure presente nel testo della Direttiva seppure in forma leggermente diversa: "*Such examinations or surveillance shall be made available during hours chosen by the worker,* "): tale specifica, non prevista in alcuna altra parte del Decreto, sembra un inutile appesantimento delle procedure, e certamente comporterebbe significative difficoltà nella eventuale realizzazione pratica.

La lettura integrale del testo originale della Direttiva:

"*Nel caso in cui un lavoratore segnali effetti indesiderati o inattesi sulla salute oppure in cui una sorveglianza sanitaria individuale adeguati siano fornite al lavoratore o ai lavoratori interessati, conformemente alla legislazione e alla prassi nazionali.*

La possibilità di sottoporsi a tale controllo o sorveglianza è messa a disposizione durante le ore scelte dal lavoratore e i relativi costi non sono a carico di quest'ultimo."
si presta però ad un'interpretazione differente: gli effetti dei campi elettromagnetici previsti dalla Direttiva sono essenzialmente a breve termine, ed è quindi possibile supporre che di questi effetti si tratti, e che quindi le misure previste si limitino esclusivamente a queste situazioni. In quest'ottica, però, il comma 2 dell'art. 211 andrebbe riscritto.
Inoltre, se considerata consistente quest'ultima ipotesi, andrebbe considerata anche la possibilità di richiamare, anziché l'art. 41, gli Art. 43 e 45 sulle emergenze e il primo soccorso, equiparando quindi il controllo medico alle attività di assistenza medica di emergenza; in questo modo tali controlli non costituirebbero un complicato, e difficilmente realizzabile, aggravio ma un adeguamento di misure già previste.
Art. 212 Deroghe
"1. ..... omissis....
2. L'autorizzazione delle deroghe di cui al comma 1 e? subordinata al rispetto delle seguenti condizioni:
a) dalla valutazione del rischio effettuata conformemente all'articolo 209 risulti dimostrato che i VLE sono superati
..... omissis....
e) il datore di lavoro dimostra che i lavoratori sono sempre protetti contro gli effetti nocivi per la salute e i rischi per la sicurezza, avvalendosi in particolare di norme e orientamenti comparabili, più specifici e riconosciuti a livello internazionale;"
Sebbene ovviamente il superamento dei VLE non implichi necessariamente la comparsa di effetti nocivi per la salute e rischi per la sicurezza, da un punto di vista rigorosamente scientifico la "*dimostrazione*" della costante protezione contro gli effetti avversi può, all'atto pratico, presentare delle problematicità.
Seguono poi alcune osservazioni per quanto riguarda le Tabelle allegate:
Tabella B4 (Effetti non termici):
Nella colonna dei Rischi viene usato il termine: "..... *interferenza con dispositivi impiantabili* ..... "; sarebbe preferibile "..... *interferenza con dispositivi impiantati .....*"

Tabella B2 (Effetti termici):
Per uniformità di terminologia si rileva che nel titolo della Tabella B2 si parla di " ..*correnti di contatto stazionarie* ..." , mentre nel testo della colonna di " ..... *correnti di contatto stabili nel tempo* .... ", sarebbe opportuno usare lo stesso termine.
Una considerazione a parte merita poi l'Art. 219 *Sanzioni a carico del datore di lavoro e del dirigente.* Va in generale osservato che il Decreto 81/08 prevede un complesso ed articolato regime sanzionatorio, che viene specificamente affrontato nel TITOLO I ? "PRINCIPI COMUNI", al Capo IV "Disposizioni Penali" e nel TITOLO XII, ma capi sulle sanzioni sono presenti sostanzialmente in tutti i Titoli, ed il Titolo VIII sui rischi fisici non fa eccezione.
Non sembra inutile chiedersi se un sistema cosi complesso sia davvero giustificato, o se non sia invece più opportuno avviarsi verso una semplificazione, attraverso un accorpamento delle norme sanzionatorie. Da questo punto di vista, il Testo di recepimento della Direttiva 2013/35/UE sembra rappresentare un'occasione non raccolta.
A conclusione del seguente testo di commenti sul recepimento italiano della Direttiva 2013/35/UE, sembrano opportune alcune considerazioni:
- Come ampiamente illustrato nella parte precedente, il testo di recepimento italiano della Direttiva 2013/35/EU che ci è pervenuto presenta sia aspetti non organici con altre parti del Decreto 81/08, che parti che presentano difficoltà interpretative e/o che hanno aspetti di problematicità nella applicazione pratica;
- Si ritiene che, in generale, nella preparazione di testi normativi di questo tipo, il coinvolgimento già nelle fasi iniziali di Società Scientifiche mediche con adeguate competenze specialistiche nella materia, quale la SIMLII per il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro, potrebbe apportare un valido contributo fattivo, ed evitare, o limitare, le problematicità e le complessità applicative che potrebbero porsi nell'applicazione del recepimento della direttiva 2013/35/EU.

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.