

La rimozione dell'AMIANTO: normativa, problematiche, proposte

Premessa

La Normativa nazionale, avendo finalmente recepito la pericolosità dell'amianto come ormai acclarato a livello scientifico ed epidemiologico, negli anni '80-'90 ha cominciato a mettere al bando tutti i prodotti contenenti amianto. In termini storici già dal 1986 è stata emanata una ordinanza del Ministero della Sanità, seguita nel 1992 da una Legge apposita (n.257) in cui veniva, fra l'altro, disposto "...il divieto di estrazione, lavorazione, commercializzazione e quindi utilizzo in ogni sua forma (ivi compresi i minerali)...". Come previsto dalla L.257/92, ha fatto seguito il D.M.06/09/1994, quale decreto attuativo per la definizione delle procedure operative atte alla bonifica dell'amianto e per la definizione dei sistemi per la valutazione del rischio. Il problema dell'esposizione all'amianto, in quanto presente sia in ambienti di vita sia in ambienti di lavoro, va considerato in termini di rischio attivo e di rischio passivo. Non è certamente da ritenere esaustivo il semplice divieto, in quanto la reale attenzione va posta sulla presenza praticamente ubiquitaria e quindi sulla necessità di: censire qualitativamente tale presenza, valutare il rischio, procedere, in funzione della valutazione del rischio, all'adozione di uno dei metodi per la bonifica (rimozione, incapsulamento, confinamento-vedi D.M. del 1994). La bonifica dell'amianto (e la conseguente mitigazione del rischio espositivo sanitario ed ambientale) va pertanto considerata come una sequenza di operazioni in parallelo ed in sequenza che, come stadio ultimo e definitivo, può prevedere la rimozione ed il conferimento "in discarica" con relativa inertizzazione. Va però pesata attentamente la destinazione finale (come sappiamo di siti a tal fine realmente attrezzati per il ricevimento ve ne sono veramente pochi) anche in termini di impatto ambientale a breve, medio e lungo termine: in termini comparativi l'amianto andrebbe trattato e conferito "praticamente con lo stesso livello di misure di sicurezza che si adottano per le scorie radioattive". Pertanto avere coscienza e certezza di tutto il ciclo (dalla culla alla tomba) è obbligo sia da parte delle varie figure che devono procedere all'esecuzione dei singoli step di tale ciclo, sia da parte di chi istituzionalmente deve valutare, presidiare e vigilare. Se non vengono considerati tutti gli step è possibile che si arrivi a rimozioni non necessarie (meramente dettate da considerazioni economiche e non tecnico-sanitarie), ad imprudenti conferimenti (se non addirittura a colpevoli classificazioni e ricicli di materiale e/o abbandoni), più in generale alla messa in circolazione di materiali "a rischio amianto" non più tracciabili se non da evidenze, purtroppo, sanitarie. Per tali giustificati motivi, la normativa nazionale (ed europea) non ha previsto né prevede l'obbligo di rimozione come unica soluzione.

Focus sulla rimozione

La succitata L. 257/92 e s.m.i (quali L.128/98, L.426/98, D.L.169/93, D.L.510/96) oltre a "vietare l'estrazione, l'importazione, l'esportazione, la commercializzazione e la produzione di amianto, di prodotti di amianto o di prodotti contenenti amianto" introduce quindi i Valori Limite per gli ambienti di lavoro, le modalità per monitorare ed analizzare, il database per censire e, aspetto rilevante, definisce anche le "misure per le operazioni per bonifica delle aree interessate dall'inquinamento da amianto" (artt.3-4), rimandando appunto ai decreti applicativi.

All'art.12 vengono affidate alle ASL* (già USL, attuali Aziende Sanitarie Locali ex L.502/92 e L.517/93) una serie di compiti, quali l'analisi del rivestimento degli edifici e l'istituzione di un registro dove indicare la localizzazione dell'amianto negli edifici stessi. Le ASL hanno anche l'onere di fornire alle imprese incaricate di eseguire i lavori di manutenzione le informazioni necessarie per l'adozione di misure cautelative per gli addetti. Già in questa Legge vengono definiti i rifiuti di amianto quali speciali/tossici e nocivi in base alle caratteristiche fisiche (va ricordato che il livello di pericolosità è determinato da caratteristiche quali friabilità e densità, in grado di dare luogo nei polmoni a forme di fibrosi interstiziale, in pratica ad una cicatrizzazione diffusa degli alveoli).

Come sopra richiamato, per dare concreta ed efficace attuazione alla L.257/92, sono stati emanati negli anni a seguire decreti e circolari applicative, con l'obiettivo di gestire la pesante eredità della presenza di amianto negli edifici pubblici e privati, in ambienti di lavoro ed in ambienti di vita.

Nell'ambito del complesso percorso che va attivato una volta pervenuti alla decisione di procedere alla rimozione e smaltimento, un ruolo importante è svolto dalle imprese che effettuano tale intervento, le cui caratteristiche e dotazioni, già dapprima delineate all'art.12 punto 4 della L.257/92, sono state sicuramente meglio caratterizzate dal Decreto del MATTM n.120/14, emesso in applicazione del D.lgs 152/06, in particolare art.212 comma 15. In tale Decreto vengono individuate le attività di gestione dei rifiuti per le quali è prevista l'iscrizione all'Albo nazionale (nella fattispecie per l'amianto Categoria 10a-MCA in matrice compatta, Categoria 10b-MCA in matrice friabile) e declinati i requisiti di idoneità tecnica e capacità finanziaria che devono possedere le imprese per poter svolgere le operazioni di smaltimento dell'amianto da edifici, strutture, apparecchi, impianti e mezzi di trasporto. Infine con il D.lgs 81/08 e s.m.i. si perviene a disciplinare organicamente tutta la normativa sull'amianto (in pratica sostituendo dal 30 aprile 2008 il precedente D.lgs 257/06. Senza entrare troppo nel dettaglio si fa qui riferimento a: Titolo IX Capo III- "Protezione dei rischi connessi all'esposizione all'amianto" (artt. da 246 a 258).

Nell'ambito del Capo III, vanno individuati alcuni aspetti peculiari:

- il datore di lavoro ha l'onere dell'accertamento e della valutazione del rischio amianto, nonché della notifica all'organo di vigilanza competente per territorio prima dell'inizio dei lavori;
- ai sensi dell'art. 256 va predisposto un "**piano di lavoro**" dettagliato in cui devono essere previste tutte le procedure, le attrezzature ed il relativo personale impegnato nella realizzazione del piano di lavoro stesso o, per meglio dire, per l'intervento di bonifica. Copia di detto **piano** dovrà essere, almeno entro 30 giorni prima dell'inizio dei lavori, consegnato all'organo di vigilanza competente. Se entro 30gg. non viene formulata motivata richiesta di integrazione o modifica, completa di prescrizione operativa, si può dare inizio ai lavori. Vengono fatte salve le urgenze giustificate, in merito al preavviso dei 30 gg;
- nei casi di incapsulamento e confinamento, al posto del piano di lavoro, va redatta ed inviata una "**notifica**", contenente i dati essenziali relativi agli interventi previsti;
- per entrambi i documenti, **piano di lavoro e notifica**, il T.U. ne definisce i contenuti minimi.

Ai sensi dell'art. 256 del D.lgs.81/08 e s.m.i., il **piano di lavoro** deve prevedere tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro e la protezione dell'ambiente esterno.

L'impresa incaricata della bonifica dell'amianto deve redigere anche il **piano operativo di sicurezza** (POS), ex art.89 D.lgs.81/08 e s.m.i. secondo i contenuti di cui all'Allegato XV. La natura giuridica, oltre che il contenuto tecnico, non consentono di redigere un unico documento, in quanto i due atti (**piano di lavoro e pos**) non sono esattamente sovrapponibili. In ogni modo, il **piano di lavoro** previsto per le attività di bonifica dell'amianto ed il **piano operativo di sicurezza** devono essere fra loro coerenti e rispondenti. Come previsto all'art. 92 comma 1 lett b), nel caso di presenza di più di una impresa in cantiere il **piano operativo di sicurezza** va acquisito e validato dal Coordinatore per la Sicurezza e, pur non essendo un obbligo specifico previsto all'art. 92, sarebbe opportuno che il Coordinatore esaminasse anche il piano di lavoro "amianto" per verificare che sia coerente con il POS e con il **piano di sicurezza e coordinamento (PSC)**. Come inciso va anche sottolineato che se l'intervento è di incapsulamento/confinamento, nel caso ricorrano le fattispecie per cui la norma prevede la redazione del POS, tale piano dovrà contenere elementi integrativi cautelari, visto il materiale trattato.

Il **piano operativo di sicurezza** dovrà inoltre individuare le misure preventive e protettive, integrative rispetto a quelle contenute nel **piano di sicurezza e coordinamento (PSC)** quando previsto, da adottarsi in relazione ai rischi connessi alle lavorazioni in cantiere. In particolare dovranno essere descritte le modalità di rimozione delle lastre, indicando i provvedimenti che s'intendono adottare per il pieno rispetto delle vigenti norme di sicurezza (rif.to sempre D.lgs 81/08) e le misure adottate contro il pericolo di cadute dall'alto ed i mezzi utilizzati quali, per elencare i principali:

- a) ponteggi e parapetti su tutti i lati prospicienti il vuoto;
- b) coperture a protezione di lucernari;
- c) reti di protezione;
- d) altro.

In caso d'installazione di ponteggi da parte dell'impresa che rimuove l'amianto, dovrà essere redatto il **piano di montaggio, uso e smontaggio (PiMUS)** (art. 136, comma 1 D.lgs 81/08), che dovrà contenere, tra l'altro, il disegno esecutivo dal quale risulti: a) indicazione del tipo di ponteggio usato; b) firma del progettista o del capo cantiere; c) sovraccarichi massimi per metro quadrato d'impalcato; d) indicazione degli appoggi e degli ancoraggi e l'avvenuta la formazione degli addetti (art. 136, comma 6 D.lgs 81/08). Se il ponteggio sarà installato da un'altra impresa esecutrice rispetto a quella che effettua la rimozione, il datore di lavoro dovrà comunque verificare la sicurezza dei luoghi di lavoro in cui i suoi lavoratori andranno ad operare.

E' necessario evidenziare a questo punto una questione di fondo che può costituire una criticità: il datore di lavoro (ex art.256) che redige o che comunque firma ed invia il piano di lavoro (per la rimozione) o la notifica (nel caso si tratti di incapsulamento) non è necessariamente coincidente con il datore di lavoro dell'impresa esecutrice (che redige e firma il POS). Può infatti essere il titolare dell'attività/dell'impianto e/o detenere la disponibilità del luogo in cui è stata accertata presenza di amianto, valutato il rischio ed assunta la decisione di procedere alla bonifica. In sintesi è coincidente con la figura del committente (colui che commissiona il lavoro e di norma colui che è intestatario dei titoli abilitativi o delle

comunicazioni in caso di interventi edili) .Anche tale figura può avere precise responsabilità datoriali. Va pertanto assolutamente considerato quanto disposto e definito in particolare dagli artt.89 e 90 del D.Lgs.81/08 e s.m.i. ,e ben chiarito con sentenza Cassazione Penale "...committenti e datori di lavoro delle imprese esecutrici sono entrambi (e non in solitudine..) titolari di obblighi ,partitamente assegnati e contenutisticamente differenziati...."

Con atto di indirizzo e coordinamento apposito (D.P.R. 8 agosto 1994), è stato posto in capo alle Regioni ed alle Province Autonome l'onere di: predisporre i piani di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica; di effettuare il censimento dei siti. Nello stesso Decreto vengono ben precisati gli aspetti ed i criteri per la realizzazione di tali piani.

Le Regioni e Province Autonome,con propri atti hanno provveduto, quindi, a dare seguito,non necessariamente con gli stessi tempi ed in maniera coordinata,definendo le linee operative per la redazione dei Piani di lavoro (ex art.256 succitato), definendo inoltre modalità e tempistiche per l'espletamento della verifica da parte dei Servizi/Unità Operative di Prevenzione delle ASL, cui sono stati attribuiti i compiti in merito (secondo le varie denominazioni, quali ad esempio SPSAL in Emilia-Romagna e Lombardia, SpreSAL in Piemonte, SPISAL in Veneto, etc).

Alcune Regioni hanno inoltre proceduto, opportunamente, a definire e dettagliare anche i requisiti di sicurezza di altri compresenti significativi rischi, oltre al rischio amianto, nell'attività di rimozione e bonifica, come sopra precisato, quale ad es. il rischio di caduta dall'alto. A tale proposito,come esempi, per approfondimenti si riporta il link con l'area del sito della **Regione Emilia-Romagna** <https://salute.regione.emilia-romagna.it/sanita-pubblica/amianto-2> dove è possibile ritrovare tutti i documenti e le istruzioni operative emanate ed **in allegato** alla presente nota si propone **un documento** che riassume e sintetizza le linee di indirizzo e la relativa procedura gestionale per monitoraggio e bonifica previste dalla **Regione Lombardia**.

Problematiche e Criticità

Tutto bene? Non proprio.

I Servizi di Prevenzione delle ASL, cui spetta il compito di approvare il **piano di lavoro e di vigilare in corso d'opera**, sulla base anche delle esperienze accumulate e pur stante le varie direttive/istruzioni emanate a livello nazionale e locale, hanno incontrato e fatto emergere problematiche sia relative all'iter procedurale/amministrativo sia di tipo tecnico/preventivo. Vi sono inoltre incertezze giuridiche che andrebbero "colmate".

A questo proposito si rimanda all'**allegato documento** che declina il ruolo dell'organo di vigilanza, sulla base dell'esperienza in **Regione Piemonte**.

Si può citare inizialmente il vulnus giuridico: sebbene il D.lgs 81/08 (T.U.sulla sicurezza) attribuisca l'obbligo dell'**iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali** alle sole imprese che eseguono lavori di demolizione e/o rimozione amianto, il D.lgs 152/06 (T.U.sull'ambiente) -art. 212 comma 5, attribuisce tale obbligo a tutte le imprese che eseguano lavori di "bonifica dei beni contenenti amianto", senza distinguere tra rimozione, incapsulamento e confinamento. Pertanto andrebbe considerato tale iscrizione come requisito necessario per tutte le imprese che intendano trattare beni contenenti amianto nei cantieri, indipendentemente dalla tipologia di bonifica da eseguire.

Per quanto concerne i rilievi sugli aspetti tecnico, amministrativi, in sintesi e per punti:

- criteri tecnici di esame preliminare e di verifica disomogenei, tramite i quali i Servizi di Prevenzione devono procedere all'analisi per la valutazione e l'approvazione del piano di lavoro, nonché per l'ispezione finalizzata alla rispondenza delle misure attuate. Le diverse

- procedure non armonizzate previste dalle singole Regioni/Province Autonome, non consentono di fatto un'analisi che rappresenti la reale situazione in essere durante i lavori;
- il personale incaricato dell'approvazione dei piani di lavoro e della verifica in corso d'opera non sempre possiede la competenza specialistica sul tema per eseguire la più approfondita valutazione che comprenda tutte le problematiche di sicurezza ed ambientali presenti nell'attività che deve essere realizzata, intendendo l'intero ciclo di operazioni fino alla bonifica e restituzione del sito;
 - non è esplicitamente precisato se, nel caso vengano richieste ulteriori integrazioni, sia corretto far ripartire da zero il conteggio dei 30 giorni dalla data in cui il Servizio competente dell'ASL riceve le integrazioni stesse, oppure se da tale data riparta il conteggio comprendendo i giorni già trascorsi dalla iniziale comunicazione e considerando quindi 30 giorni complessivi, comprensivi di tutte le fasi di interruzione tempi per richiesta chiarimenti/integrazioni;
 - non è univoca la valutazione in merito alla possibilità che il datore di lavoro dia inizio ai lavori, una volta ricevuto dal Servizio competente la comunicazione dell'esito positivo della verifica del piano, non essendo ancora decorsi i 30gg. dal primo invio;
 - va identificata la corretta ed univoca applicazione, d'intesa organo di controllo ed imprese, di quanto disposto dal punto 5, terzo capoverso, art.256, D.lgs 81/08 che testualmente recita: "... *L'obbligo del preavviso di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori non si applica nei casi di urgenza...*". Vi è infatti la tendenza da parte delle imprese a farvi rientrare motivazioni non caratterizzate realmente da urgenza (ad esempio per pressioni esercitate da parte della committenza, quali i proprietari degli edifici da bonificare), e da parte dell'organo di controllo vi è l'oggettiva difficoltà di classificare le reali urgenze in assenza di riferimenti espliciti, o di norma o di criteri omogenei;
 - andrebbe meglio delineata la responsabilità dei tecnici degli organi di controllo preposti alla valutazione dei piani di lavoro ed alla verifica di congruità durante lo svolgimento dei lavori, nell'ipotesi che si verifichi un infortunio causato da omissioni di misure di sicurezza di cantiere (o, più in generale derivante da rischi non correlati all'amianto ma correlati alle attività in essere per i lavori di bonifica). In esplicito: quale sia la responsabilità da parte di chi ha valutato il piano di lavoro e, se del caso, effettuato un sopralluogo per valutazione di congruità, senza però aver formulato richieste di integrazioni/modifiche o espresso prescrizioni finalizzate ad eliminare situazioni di omesse misure di sicurezza, con nesso di causalità rispetto all'infortunio intercorso;
 - complessa definizione della matrice di responsabilità in sede di pianificazione ed esecuzione lavori nell'ambito dei provvedimenti previsti e da attuare, in quanto potenzialmente afferenti a figure diverse o con diverso peso organizzativo che, in caso di indagine, va attentamente considerata dagli organi di vigilanza e controllo. L'esatta identificazione del datore di lavoro o, per meglio dire, della matrice di responsabilità è essenziale per l'organo di vigilanza e controllo; nel caso di errata attribuzione qualsiasi provvedimento assunto corre il rischio di essere annullato in sede giudiziaria.

Proposte ed Azioni a seguire

Il quadro del rischio da amianto e della conseguente necessità di garantire le adeguate misure di protezione e prevenzione è ormai "storico" ma pur sempre attuale.

Giova ricordare che (dato aggiornato al 2020) in Italia in questi ormai trenta anni di avvio nel nostro paese del processo di dismissione dei materiali (1992) è stato fino ad ora rimosso solo poco più di un quarto dei MCA che si stimava fossero presenti all'epoca e si valuta ad oggi siano installati nel territorio oltre 20 milioni di Tonnellate.

Il decentramento sulle Regioni/Province Autonome è stato ed è sicuramente un fattore positivo, ma, come in altri settori, è necessario: un forte coordinamento che consenta agli operatori dei vari territori di agire in maniera uniforme; uno sviluppo delle competenze essenziale alla luce dell'esperienza e delle nuove tecnologie; un riferimento giuridico-amministrativo specifico che consenta di colmare lacune di norme e procedure, nonché risponda a casistiche emergenti, almeno adottando per similitudine soluzioni coerenti (quali l'interruzione dei tempi, le casistiche d'urgenza, le responsabilità connesse all'approvazione dei piani di lavoro). Tali obiettivi consentirebbero anche alle imprese stesse la possibilità di operare in un contesto nazionale uniforme ed aggiornato, senza differenze nel territorio. La copiosa normativa nazionale e regionale, ottima nelle intenzioni ma spesso non resa coerente nei vari disposti (vedi normativa ambientale e normativa di sicurezza), ha una serie di "lacune", consentendo ancora spazi a situazioni di rischio strettamente connesso al MCA, ma anche a rischi derivanti dalle operazioni di contesto.

Volendo essere un po' provocatori, facendo una analisi comparativa fra la L.257/92 e l'abrogato D.lgs 277/91 (attuazione delle Direttive CEE in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici... abrogato dall'art.304 del D.lgs 81/08), il D.lgs nella sua "dettagliata" schematicità detta una linea operativa in grado di rendere forse più efficaci e di maggior tutela le azioni necessarie per le situazioni a rischio amianto in cui è prevista la rimozione.

In sintesi andrebbe data una risposta chiara ed univoca alle problematiche, in parte sopra elencate, di sicurezza, tramite un aggiornamento ed una compatibilizzazione di normativa nonché l'attivazione di azioni e misure, come sopra delineate, per maggiore tutela della salute dei lavoratori e rispetto dell'ambiente, garantendo:

- uniformità tra le procedure applicate nelle varie Regioni/Province Autonome;
- puntuale definizione dei casi di urgenza per evitare motivazioni connesse a vantaggi personali ed economici ;
- precise indicazioni per l'analisi e la valutazione dei piani di lavoro;
- definizione delle procedure tecnico-amministrative e dei livelli di responsabilità.

Allegati:

-I piani rimozione amianto in Lombardia

-L'analisi dei piani di lavoro ed il ruolo dell'Organo di vigilanza

Rev.del 12 novembre 2021 stesura Giuseppe Acquafresca, Francesca Bevilacqua, Erica Galbo, Raffaella Raffaelli