



Co.P.A.L.

Comitato Prevenzione Amianto Lombardia

Conferenza Regionale Prevenzione Amianto

8-9 Novembre 2012 Milano, Sala Fast Piazza Morandi, 2

PREVENZIONE SANITARIA E NUOVA PREVENZIONE

di:

Tiziana Vai
Arrigo Tassi





PREVENZIONE SANITARIA E NUOVA SORVEGLIANZA

di Tiziana Vai e Arrigo Tassi

A 20 anni dalla Legge 257 che disciplina la cessazione dell'utilizzo dell'amianto nelle produzioni e della successiva normativa che ha definito le modalità di progressiva eliminazione, è doveroso un bilancio per confermare quelle prassi che si sono rivelate utili, aggiornare prassi superate dalle nuove tecnologie e dai nuovi contesti, accelerare azioni di tutela che si sono arenate, promuovere lo studio di soluzioni per i nuovi problemi emersi.

La gravità degli effetti sulla salute dei lavoratori esposti all'amianto è indubbiamente una priorità che ancora oggi deve prevedere il massimo impegno della ricerca clinica, epidemiologica, del riconoscimento giuridico e assicurativo. Occorre tuttavia non perdere di vista la condizione di chi ancora oggi lavora, deliberatamente o inconsapevolmente, o vive in condizioni di esposizione, per verificare l'adeguatezza degli strumenti di valutazione e prevenzione del rischio, di tutela e riconoscimento assicurativo. A ciò si aggiungono le problematiche di natura ambientale che vedono ancora oggi questo minerale massicciamente presente nelle costruzioni esistenti, e che continua la sua azione diffusiva di fibre letali nei nostri ambienti di vita, sia sotto forma di materiale in uso che come rifiuto.

Una particolare preoccupazione è giustificata anche dall'attuale contesto socioeconomico e dalla prospettiva che la morsa della crisi non sia in procinto di allentarsi: non è eludibile il problema dei costi e della sostenibilità delle bonifiche per i soggetti pubblici e privati. È necessario individuare sgravi economici che non incidano sulle misure di sicurezza, per prevenire inevitabili rimozioni abusive ed abbandono di materiali contaminati che aggiungerebbero nuove esposizioni di difficile gestione.

Si propongono alcuni temi di riflessione sui quali costruire proposte di lavoro tecnico - normativo.

CENSIMENTO

Sin dal 1992 la L. 257/92 prevedeva il censimento dei materiali contenenti l'amianto introducendo l'obbligo per i proprietari di questi siti di valutarne lo stato di conservazione al fine di programmare le attività manutentive degli stessi o di bonificare tali strutture. Tale obbligo ancora oggi risulta largamente evaso sia

per complessità e l'onere economico che ricadeva sulla proprietà che per la scarso investimento informativo e dei controlli disposti da parte dell'autorità responsabile.

La stessa relazione PRAL del 2012 conferma che, rispetto al numero dei siti censiti fino al 2008, pari a 10.895, al 2012 sono stati censiti ulteriori 55.245 siti per un totale di 66.140 strutture private e pubbliche con presenza di amianto, di cui 2.957 in matrice friabile.

STRUTTURE CENSITE (dati PRAL)			
	PRIVATE	PUBBLICHE	TOTALE
gen-09	22.761	3.894	26.655
gen-10	37.106	6.898	44.004
gen-11	45.772	9.940	55.712
feb-12	54.082	12.058	66.140

STATO DELLE BONIFICHE DEI SITI CENSITI (dati PRAL al 2012)				
	bonificato	in fase bonifica	non bonificato	TOTALE
gen-09	5.017	4.573	17.065	26.655
gen-10	7.377	8.566	28.061	44.004
gen-11	11.125	12.621	31.966	55.712
feb-12	14.860	16.852	34.428	66.140

Ne discende una situazione incerta e contraddittoria con dati che spesso appaiono incongruenti: nell'area di Milano a fronte di poche centinaia di siti censiti da privati (dati relazione PRAL) pervengono circa un migliaio di piani di intervento per la bonifica ogni anno. Solo negli ultimi anni le P.A. hanno avviato una attività più intensa di mappatura delle strutture pubbliche.

siti con presenza di amianto censiti al 2012 nella ASL Milano (dati PRAL)		
Strutture private	Strutture pubbliche	Totale
437	4.011	4.448

Bonifiche di amianto in Milano tra il 2000 e il 2011 (dati ASL)	
Cantieri di amianto friabile	
notificati 2.045 nota: ogni notifica può essere riferita a più siti da controllare	controllati 2.352
Cantieri di amianto compatto	
notificati 9.833	controllati 3.183

quantitativi di amianto rimossi nel 2011 nel territorio della ASL Milano sulla base dei piani di bonifica esaminati (dati ASL)		
Amianto compatto	Amianto friabile	Totale
5.746 tonnellate	901 tonnellate	6.647 tonnellate

Per colmare questa incertezza sulla reale consistenza dei siti con presenza di amianto, è stata sperimentata sul territorio del Comune di Milano una diversa modalità di censimento delle strutture contenenti amianto. Nel 2000 è stata realizzata la rilevazione aereofotogrammetrica delle coperture in amianto compatto sugli edifici; con la successiva mappatura georeferenziata aggiornata al 2009 si è prodotta una stima delle coperture rimosse e di quelle ancora presenti, rilevando i seguenti quantitativi;

3.117.947 mq di amianto compatto
1.659.672 mq di amianto compatto



La completezza e la qualità del censimento e la conseguente valutazione è presupposto fondamentale per la gestione delle esposizioni ambientali e professionali; la larghissima evasione del censimento impedisce di

² L. Masera, *Danni da amianto e diritto penale*, 2010.

fatto ai soggetti che si trovano a effettuare vari tipi di interventi, dalle manutenzioni alle installazioni impiantistiche, la possibilità di ottenere informazioni sulla presenza dei MCA ed adottare le misure di protezione conseguenti. Analogamente avviene sul fronte ambientale: l'evasione dell'obbligo di censire e gestire i MCA e la scarsa informazione, contribuiscono a creare esposizioni ambientali di popolazione non riconosciute come tali, generando fra l'altro una condizione cronica di allarme nei cittadini.

Possibili prospettive

1 – un primo scenario: il censimento è eluso per carenza di informazione. Vanno finanziate e promosse campagne di sensibilizzazione soprattutto rivolte ai cittadini e amministratori condominiali, anche con un più attivo intervento delle amministrazioni locali.

2 – un secondo scenario: il censimento è volontariamente eluso perché assoggetta la proprietà ad un percorso controllato e oneroso, dal mantenimento e custodia dei MCA, alla bonifica con procedure normative, al conferimento dei rifiuti.

Affrontare con responsabilità il problema è indubbiamente un fatto di cultura e di civiltà che richiede tempi lunghi per essere diffusamente condiviso. Molto più immediata è invece l'applicazione di un efficiente sistema di incentivi e deterrenti.

In tema di incentivi vanno mantenute ed estese le riduzioni fiscali per chi bonifica: l'esperienza del fotovoltaico è stata molto promettente.

In tema di deterrenti vanno rivisti i sistemi sanzionatorio ed ingiuntivo, poco incisivi soprattutto per l'amianto in matrice compatta, tanto da indurre a ritenere più appetibile la sanzione rispetto la soluzione delle problematiche espositive emergenti. Vanno inoltre previsti adeguamenti delle risorse attualmente deputate al controllo ed alla verifica delle notifiche relative alla presenza di MCA, anche arruolando altri organi di controllo pubblici, oltre alle ASL.

3 – È comunque necessario rivedere in termini di omogeneità, semplicità e affidabilità il sistema di censimento sul territorio nazionale e regionale.

NUOVE ESPOSIZIONI

La deindustrializzazione ormai da tempo avviate nelle aree urbane ha determinato il progressivo abbandono delle aree industriali che vengono man mano riconvertite. Tale processo implica la bonifica delle aree contaminate, a partire dai MCA presenti nelle strutture edili ed impianti. Si è quindi rafforzato il comparto comprendente le imprese che intervengono direttamente nella bonifica, ed il numero dei lavoratori definibili come professionalmente esposti si poteva considerare in rapida crescita, almeno sino al recente periodo recessivo.

Contestualmente le campagne di sensibilizzazione in materia ed il progressivo ammaloramento delle componenti degli impianti realizzati in epoca antecedente il divieto d'uso dei MCA, hanno di fatto determinato una crescita degli interventi di bonifica anche nel settore civile, dove le imprese specializzate hanno realizzato molti interventi.

Gli operatori del settore possono quindi definirsi "bonificatori di professione", con un rischio di esposizione all'agente certo, ma almeno formalmente dotati di un bagaglio professionale e di una cognizione circa la pericolosità del materiale.

Questi lavoratori, o perlomeno quelli inseriti in aziende mediamente strutturate, dovrebbero seguire un processo in-formativo e di addestramento, ed essere controllati per gli aspetti di salute con la sorveglianza sanitaria: si tratta pertanto di lavoratori la cui "storia professionale" può definirsi nota.

Tuttavia la complessità della mappatura dei MCA negli edifici, già prevista dalla L.257/92 e la larghissima evasione del censimento, soprattutto nel settore civile, impedisce di fatto ai soggetti che si trovano a effettuare vari tipi di interventi la possibilità di reperire informazioni sulla presenza dei MCA.

D'altro canto anche la situazione del settore industriale sembra essere lontana da una attenta mappatura dei MCA che, utilizzati sino al 1993, possono ancora essere rinvenuti in svariati settori produttivi. Di fatto, accanto ai bonificatori professionali, troviamo ora altre categorie di lavoratori la cui esposizione a fibre si amianto differisce rispetto i primi per frequenza od intensità intendendosi potenzialmente inferiore, ma con la peculiarità della disinformazione e della inconsapevolezza del rischio, che conseguentemente porta alla mancata adozione di misure protettive sia verso se stessi che verso terzi.

Lavoratori dell'industria in genere: nei settori dove l'amianto è stato utilizzato come materiale coibente, per la frenatura o come protezione al fuoco, si possono ancora trovare MCA. A titolo indicativo:

- impianti di trasporto di fluidi caldi,
- forni,
- attrezzature di lavoro con dispositivi di frenatura,
- settori dove la protezione al fuoco costituisce elemento rilevante nella protezione del rischio.

Manutentori edili: durante gli interventi di riparazione e manutenzione possono trovarsi a contatto con:

- tubazioni di scarico acque in cemento amianto,
- riparazioni di grondaie su coperture in eternit, tubazioni per ventilazione e sfiato,
- interventi di riparazione su impermeabilizzazioni bituminose,
- rifacimenti di pavimentazioni viniliche.

Manutentori impianti termo tecnici: nelle tubazioni di trasporto dei fluidi caldi, nelle condotte di ventilazione, nelle unità di trattamento aria e nelle centrali termiche la possibilità di rilevare presenza di MCA è alta nelle realtà civili ed industriali realizzate prima del 1992. I lavori manutentivi e di riparazione costituiscono quindi un fattore di rischio se intrapresi in assenza di misure preventive/protettive.

Installatori: i lavori di installazione impiantistica, di qualsiasi natura, possono dar luogo a dispersioni di fibre se condotti in ambienti o in vicinanza di MCA qualora le lavorazioni eseguite siano causa di danneggiamento dei MCA stessi.

Addetti alla pulizia: nei luoghi confinati dove risulta presenza di MCA le operazioni di pulizia devono avvenire con metodiche scrupolose e mirate per evitare la dispersione di fibre.

In considerazione di questa nuova fascia di esposizione professionale ad amianto sono stata introdotta la disciplina per le attività ESEDI, che consente di effettuare brevi esposizioni sporadiche in occasione di interventi manutentivi senza necessità di redigere un piano di intervento specifico anche da imprese non qualificate per le bonifiche.

L'intento di semplificazione introdotto dalla norma appare senza dubbio sensato anche se necessita di essere integrata con forme di registrazione e possibilità di controllo pubblico.

Possibili prospettive

- 1 – per non privare di tutele gli operatori addetti alle attività di cui alla circolare sulle ESEDI, pur nel rispetto dell'intenzione semplificatrice della stessa, deve essere prevista una forma di notifica che consenta il controllo della reale consistenza dei lavori, della breve durata. La notifica dovrebbe riportare anche i nominativi degli addetti, per documentare la seppur minima esposizione.
- 2 – rimane irrisolto il problema della tutela di chi opera inconsapevolmente in presenza di MCA. Una possibile soluzione consiste nel rafforzare l'obbligo del committente di informazione circa la presenza di MCA prima di appaltare lavori di manutenzione, installazione e riparazione.

BONIFICHE AMBIENTALI

Attualmente la normativa prevede l'autovalutazione e l'autodeterminazione dei proprietari rispetto la necessità di procedere alla conservazione o alla rimozione dei MCA. Inoltre, gli strumenti coercitivi esercitati dalla P.A. sui soggetti obbligati consistono nell'Ordinanza Sindacale che spesso trova tempi lunghi per l'attuazione degli interventi di bonifica.

Questo aspetto genera sempre più frequenti episodi di

denuncia da parte dei cittadini che non avvertono la tempestività e l'efficacia degli interventi per la loro sicurezza. Le azioni rivendicative, talvolta non commisurate all'effettivo livello di rischio, costringono gli organi di controllo e le pubbliche amministrazioni a fronteggiare disordinatamente le emergenze segnalate a scapito di un organico piano di interventi, con inevitabile dispersioni di risorse.

Possibili prospettive

1 – occorre adottare strumenti di tutela pubblica più rapidi ed efficaci: l'iter dell'ordinanza sindacale oltre che più veloce, potrebbe essere rafforzato con deterrenti in caso di inadempienza (650 C.P), ed affiancato da un sistema incentivante per chi avvia azioni di bonifica (sgravi fiscali, fotovoltaico).

TECNICHE DI BONIFICA

Il Decreto Ministeriale applicativo della L.257/92 indica le procedure per il controllo e la messa in sicurezza dei MCA. Dopo quasi 20 anni di applicazione, occorre riprendere in modo particolare le parti riguardanti le indicazioni delle metodologie di bonifica e, recuperando le esperienze maturate nel tempo, integrare il Decreto ricomprendendo nello stesso tutta la normativa emanata ai sensi della fonte primaria.

Questa potrebbe essere inoltre l'opportunità per valorizzare le nuove metodiche di bonifica emerse in via sperimentale nel corso del tempo, dando alle stesse un riconoscimento anche operativo in ambito normativo. A titolo esemplificativo meritano un riesame:

- gli interventi sulle bonifiche di materiali a scarsa dispersione come il vinil amianto
- tecnologie sviluppate su interventi di modesta entità o con bassa percentuale di amianto presente nel materiale.

Uno dei costi più rilevanti delle bonifiche è costituito dalle analisi ambientali per la restituzione certificata degli ambienti bonificati, analisi per norma spesso sovradimensionate alla natura delle bonifiche e il cui costo viene determinato da tariffe monopolistiche delle poche strutture deputate al controllo.

Si pone inoltre la problematica relativa alla presenza diffusa nel territorio di manufatti in cemento amianto di modesta entità (fioriere, piccole tettoie, lastre accantonate per interventi manutentivi) ed il cui costo per lo smaltimento viene gravato dai rilevanti costi fissi necessari per la gestione degli interventi di bonifica. Qui il privato cittadino, vista la rilevante richiesta economica richiesta, potrebbe essere indotto a comportamenti illegittimi provvedendo in proprio ad un auto smaltimento incontrollato sia sotto il profilo espositivo che ambientale abbandonando il materiale sul suolo pubblico.

Dal 2003 il comune di Milano ha attivato con AMSA un servizio gratuito per la rimozione e lo smaltimento di piccoli quantitativi di amianto (< 30 mq, peso non maggiore di 450 kg. Posto ad altezza non > di 2 m.) presso privati cittadini.

AMSA – Comune di Milano Servizio di rimozione gratuita di MCA	
Dal 2003 al 2011	- 1400 interventi conferendo in discarica - 250 tonnellate di amianto compatto - 1 tonnellata di amianto friabile
Dal 2006	anche interventi di rimozione di MCA rinvenuti su aree comunali non soggette ad uso pubblico, strade ed aree ad uso pubblico, strade private aperte al transito pubblico. - 300 interventi conferendo in discarica - 110 tonnellate di amianto compatto.

Possibili prospettive

- 1 – per la revisione della normativa tecnica e la validazione di nuove metodologie di bonifica può essere costituito un gruppo tecnico nell'ambito della Commissione Permanente
- 2 – l'esperienza della micro raccolta del servizio di AMSA nell'area milanese, o altre esperienze simili possono essere implementate in altre aree
- 3 – merita una attenta valutazione la sperimentazione dell'autosmaltimento dei piccoli quantitativi realizzata in alcuni comuni.

SISTEMA DEI CONTROLLI PUBBLICI

Con l'introduzione della normativa in materia di abolizione dell'amianto, il sistema dei controlli pubblici affidato alle ASL è stato impegnato in un progressivo aumento dell'attività ispettiva rivolto in modo particolare alle imprese ed agli interventi di bonifica.

Con il progressivo assottigliarsi delle risorse organiche e l'incremento degli interventi di bonifica, si sono proporzionalmente ridotte le azioni di controllo, in modo particolare quelle rivolte a verificare sul campo la coerenza tra il piano di lavoro cartaceo e le opere in essere (chi è occupato, misure preventive, DPI ecc). Attualmente i controlli sulle rimozioni di amianto in matrice compatta sono prevalentemente documentali; anche in conseguenza di ciò si sta assistendo ad una graduale disapplicazione delle disposizioni normative di merito.

L'esperienza attuale di molti servizi di vigilanza delle ASL sottolinea un evidente peggioramento delle condizioni di lavoro degli addetti, in parte dovuta ad una graduale sostituzione delle grandi imprese specializzate con piccole imprese non sempre competenti,

spesso presenti come subappalti o come singoli artigiani, disposte ad accettare minori incassi, scarse misure di sicurezza per i lavori in altezza, scarse misure di protezione dall'amianto, scarsa attenzione alle dispersioni ambientali.

Ancor più critica la situazione dei controlli ambientali riferita sia allo smaltimento dei rifiuti che alla dispersione provocata da vaste aree di MCA fortemente degradate. La presenza territoriale di ARPA per le funzioni di vigilanza si è gradualmente impoverita, malgrado le eccellenti risorse tecniche di cui ancora dispone, e sono venute meno le azioni di regia e collaborazione nella gestione ordinaria del territorio con gli altri enti.

Possibili prospettive

- 1 - Il mantenimento della efficienza dei servizi di vigilanza, sia di ASL che di ARPA è un presupposto irrinunciabile.
- 2 - Può essere utile, per azioni più capillari di controllo, coinvolgere le istituzioni già presenti nei quartieri come la Polizia Locale, o le strutture amministrative territoriali, come ad esempio i Consigli di Zona.

TUTELA BONIFICATORI

Il passaggio dal D.L.vo 277/91 al D.L.vo 81/08 ha di fatto eliminato l'obbligo di tenuta del registro degli esposti all'agente cancerogeno in quanto viene previ-

sto solo per i lavoratori esposti a concentrazioni superiori a quelle previste dall'art. 251 comma 1 lettera b).

In pratica la modifica inserita stabilisce il corretto uso di DPI rispetto le concentrazioni ambientali, e indica che l'utilizzo dei DPI stessi abbatte l'esposizione sino al punto di poter escludere i lavoratori dalla registrazione. Ne consegue che solo in particolari condizioni di esposizione, come quelle ad altissima concentrazione di fibre o non prevedibili e accidentali, si può verificare una inadeguatezza del DPI e quindi una registrazione; è improbabile che queste condizioni operative siano riconosciute e dimostrabili e quindi nessun lavoratore verrà iscritto.

Pur condivisibile la ratio del legislatore che intende l'esposizione ad un cancerogeno come "fattore per cui occorre prevedere immediatamente alla cessazione" e quindi una iscrizione ad un registro deve intendersi come temporanea, nella problematica relativa alle esposizioni ad amianto riveste carattere importantissimo in quanto consente una chiara ricostruzione della storia lavorativa degli esposti anche a distanza di molti anni.

Possibili prospettive

Modificare la norma ricomprendendo l'obbligo di iscrizione nel registro degli esposti chi può operare a concentrazioni ambientali superiori al valore inferiore di esposizione escludendo il fattore di protezione dei DPI.

Abbonamenti
alle riviste della prevenzione **2013**

EXPERT
LIVELLO 3
AREA RISERVATA
LIVELLO 3
Accesso area riservata

Abbonamento a:
Dossier Ambiente 2013
4 numeri

I nuovi abbonati riceveranno in omaggio:
- Poster delle emergenze

4 CD Rom - 2013 "Codice Sicurezza Lavoro"

Codice edizione 2013 "Sicurezza Lavoro"

CD Rom ChemicalLex 2013

CD Rom - "Rischi Fonti e Misure" 2013

Abb. 2013 € 174,00
Iva assolta dall'editore

Per informazioni e acquisti consultare il sito: www.amblav.it
Tel. 02-27007164 - 02-26223130 - Fax 02-25706238 - 02-26223130 - Mail: dossier@amblav.it
Per acquisti e abbonamenti effettuare il versamento sul c.c.p. n. 10013209
IBAN: IT 74 07691 01600 000010013209 intestato all'Associazione Ambiente e Lavoro - Viale Marelli 497 - 20099 Sesto S. Giovanni (MI) specificando la causale del versamento e indicando generalità e recapito.
Oppure effettuare l'acquisto online direttamente dal sito.

Enciclopedia prevenzione

VOLUME 1
CODICE DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO
8.a edizione aggiornata e arricchita con le massime delle più recenti sentenze della Cassazione
a cura di Anna Guardavilla e Rino Pavanello

VOLUME 2
CODICE DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO
8.a edizione aggiornata e arricchita con le massime delle più recenti sentenze della Cassazione
a cura di Anna Guardavilla e Rino Pavanello

Codice della Sicurezza Lavoro Vers. 1

Per informazioni, offerte speciali, acquisti:
Tel. 02-27007164 - Fax. 02-25706238 o 02-26223130
e-mail: dossier@amblav.it

Associazione Ambiente e Lavoro, Viale Marelli, 497 - 20099 - Sesto S. Giovanni (MI)

MALATTIE PROFESSIONALI: L'ABILITÀ STA NEL DIFENDERSI



LAVORO INSIICURO
VINCANO I DIRITTI.



PATRONATO
INCA CGIL