

Campo di applicazione

Nella premessa al del D.M. 06/09/94 (Normative e metodologie tecniche di applicazione...), si legge che l'applicazione dello stesso è rivolta alle strutture edilizie (civili commerciali industriali) aperte al pubblico o di utilizzazione collettiva.

COMMENTO: Tale specifica applicazione di fatto esclude :

- quelle indicate nel capoverso successivo;
- tutte le strutture dimesse e quelle che, seppur in uso, non prevedono per loro natura presenza di persone ovvero tutti i capannoni dimessi grandi e piccoli nei quali non si lavorava l'amianto, tutti i manufatti agricoli quali fienili, rimesse, ecc. tutti i manufatti all'aperto quali tettoie, rimesse, stalle, ecc. Forse si devono ritenere escluse anche le singole abitazioni.

Si fa presente che la superficie delle strutture così escluse può in alcuni casi essere di gran lunga maggiore di quelle considerate dal D.M. con un rischio di esposizione all'amianto non trascurabile anche per le persone che non le occupano (ad es. una rimessa bassa con molti elementi rotti, ubicata in zona urbana può costituire problema di esposizione all'amianto a chi abita nelle strette vicinanze).

Pur non essendo stato emanato altro atto normativo simile al D.M. in parola per le strutture sopra citate, da una prima osservazione pare che in più regioni d'Italia le procedure del D.M. 06/09/94 vengono applicate, in virtù dell'analogia di pericolosità, a tutte le strutture in cui vi sono materiali contenenti amianto rifacendosi, presumibilmente, a quanto stabilito dal punto n. 7 dello stesso D.M. che tratta di coperture in cemento-amianto in senso generico.

DOMANDA: Tale modalità procedurale può essere considerata una forzatura tale da poter inficiare gli atti consequenziali adottati nelle varie circostanze? (richieste di piani di manutenzione, di bonifica, ordinanze sindacali, ecc...?)

RISPOSTA: Il campo di applicazione del D.M. 06/09/94 è chiaramente delineato dalla premessa, per cui il riferimento contenuto nel punto n. 7 riguarda, comunque, strutture rientranti nell'ambito del provvedimento. Va comunque rilevato che compito della A.S.L. è di accertare situazioni di pericolo per la salute pubblica, per cui, per le strutture non previste dal D.M., esclusi gli obblighi specifici ivi previsti a carico dei proprietari, il D.M. stesso può essere utilizzato nella parte in cui fissa criteri generali di valutazione della pericolosità.

Competenze nell'applicazione del D.M. 06/09/94

Nel punto "2) – Valutazione del Rischio" del suddetto D.M., nel descrivere il procedimento diagnostico finalizzato a esaminare lo stato di conservazione dei materiali contenenti amianto e il rischio di esposizione all'amianto non menziona mai in modo esplicito il soggetto incaricato dell'applicazione del processo diagnostico descritto. Invece in maniera molto chiara nel punto "4a – Programma di controllo" si stabilisce chiaramente obblighi precisi a carico del proprietario.

COMMENTO:

1° ipotesi) Alcuni operatori nel settore (colloqui con personale ASL, alcuni referenti di Organi tecnici sovraordinati ritengono che la valutazione del rischio di cui al punto 2 del D.M. in questione, debba essere fatta da personale sanitario.

2° ipotesi) Altri, compreso gli scriventi ritengono che l'onere ricada sullo stesso soggetto che ha l'obbligo di redigere la documentazione di cui al punto 4 visto che gli adempimenti previsti non possono prescindere da una precedente valutazione (anche se per fare tale valutazione può essere necessario incaricare personale tecnico).

In una fase di verifica, ovviamente, gli Organi di controllo comunque effettueranno una valutazione sanitaria basata sulle proprie rilevazioni e sulla documentazione prodotta dai proprietari e adatteranno le determinazioni di competenza.

Tale conclusione è avallata dal fatto che la mancata ottemperanza degli obblighi imposti dal D.M. è sanzionabile ai sensi del art. 15 com. 2 della L 257/92, pertanto, sposando la prima tesi se ne dovrebbe dedurre che gli Organi di vigilanza sarebbero oggetto di sanzione. Ciò comporterebbe che gli stessi debbano valutare il rischio associato a tutte le strutture soggette alla normativa, ponendo in forte difficoltà gli Enti sia per le scarse dotazioni organiche sia per le dotazioni tecniche (basti pensare alla necessità di mezzi di sollevamento per ispezionare i tetti che di fatto costituiscono la maggior quantità di m.c.a. presenti nel territorio).

Si precisa che alcune Regioni, es. la Lombardia, sembra abbia assunto come corretta la 2° ipotesi (come evidenziato nel "protocollo operativo per la gestione delle segnalazioni di presenza d'amianto in edifici" nota H1 2006 0037229 del 07/08/06).

DOMANDA: quale interpretazione è più corretta?

RISPOSTA: La seconda ipotesi è senz'altro quella corretta. L'individuazione del rischio costituisce un onere del proprietario delle strutture, anche per le responsabilità risarcitorie nei confronti dei soggetti eventualmente danneggiati da m.c.a. Il punto 4 nel prevedere il programma di controllo dei materiali di amianto in sede - procedure per le attività di custodia e di manutenzione, individua chiaramente le finalità della valutazione, che sono quelle di far attivare il soggetto che ha il potere di intervenire (il proprietario) per eliminare o almeno contenere i fattori di rischio.

Apparato sanzionatorio

L'art. 15 comma 2 della L.257/92 prevede l'applicazione di sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di cui al D.M. 06/09/94. Né la L. 257/92 né il D.M. 06/09/94 contengono date di decorrenza per l'applicazione delle sanzioni.

La L. 257/92 prevedeva altresì che le Regioni emanassero un Piano Regionale con i compiti di cui al comma 1 dell'art. 10. Tali piani dovevano contenere anche la formazione degli operatori e regolamentazione dei controlli.

Il DPR 08/08/94 ribadiva tale obbligo delle Regioni approvando un atto d'indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni.

La Regione Abruzzo fino alla data odierna non ha ancora adottato un Piano Regionale per l'amianto,

DOMANDA:

- a) In caso di sopralluogo (sia per vigilanza sia per segnalazione) qualora si riscontri l'assenza di documentazione prevista ai punti 2 e 4 del D.M. e quindi accertando l'inosservanza di cui all'art. 15 comma 2, si potrebbe applicare la sanzione?
- b) Temporalmente quando va applicata la sanzione (in occasione del 1° sopralluogo, dopo l'inadempienza alle prescrizioni di verifica, dopo l'inottemperanza ad eventuale Ordinanza Sindacale? ed entro quali tempi?
- c) Vista la rilevanza economica della sanzione, è ipotizzabile una graduazione della stessa? Se sì, potrebbe essere legata all'entità della quantità di m.c.a. (piccola tettoia, esteso capannone)?

RISPOSTA:

a) L'assenza di valutazione laddove la situazione di pericolo per la presenza di m.c.a. sia rilevabile secondo l'ordinaria diligenza, determina l'immediata consumazione dell'illecito (che ha carattere permanente, cioè dura fino a quando la situazione di pericolo non venga eliminata).

b) La violazione degli obblighi del D.M. fa scattare immediatamente l'illecito (v. punto a). In caso di inosservanza delle prescrizioni od inottemperanza all'ordinanza sindacale, sussiste un diverso ed ulteriore reato (art. 650 c.p.)

c) Nell'ambito dei limiti minimi e massimi è possibile (ed opportuno) fissare dei criteri predeterminati per la graduazione della sanzione a seconda della gravità.

Poteri sostitutivi del Sindaco

Nei casi in cui vi sono inadempienze alle prescrizioni si procede a proposta di emissioni di Ordinanza Sindacale contingibile ed urgente finalizzato alla bonifica dei m.c.a.

L'inottemperanza all'Ordinanza fa scattare la procedura per i poteri sostitutivi del Sindaco con messa a ruolo a carico del proprietario delle spese di bonifica.

L'ordinanza solitamente prescrive l'adozione di provvedimenti di gestione e bonifica dei materiali lasciando al proprietario l'opzione di scegliere tra la bonifica conservativa (se attuabile in base alle valutazioni di cui al punto 2 del D.M. 06/09/94) o definitiva con rimozione dei materiali.

DOMANDA: Nell'adozione dei poteri sostitutivi l'Amministrazione comunale ha l'arbitrio di poter effettuare ad es. una rimozione dei materiali o ha l'obbligo di attuare il provvedimento meno oneroso per il proprietario?

Inoltre, nella prima ipotesi, la scoperta dell'immobile non potrebbe dare al proprietario estremi di rivalsa o contenzioso per l'eventuale danneggiamento delle strutture o beni interni agli immobili?

RISPOSTA:

La giurisprudenza amministrativa è divisa. Sembra preferibile quanto affermato da Tar Brescia, n. 674/2004, secondo cui poiché il DM 6 settembre 1994 non impone necessariamente l'eliminazione delle strutture contenenti amianto ma consente altri metodi di neutralizzazione (incapsulamento, confinamento) in rapporto alle circostanze concrete, il ricorrente deve essere messo in condizione di proporre l'intervento più adeguato, che potrà essere anche quello meno impattante e oneroso.

Accesso al sito senza proprietario

I sopralluoghi effettuati solitamente in esito a segnalazioni (ma il concetto si presume sia identico anche nel caso degli interventi per vigilanza) vengono effettuati in presenza dei proprietari o di eventuali delegati contattati solitamente per le vie brevi.

In alcuni casi, anche in esito a convocazione ufficiale con raccomandata e ricevuta di ritorno, non è possibile avere la presenza di un rappresentante della proprietà. Questo a volte è dovuta ad impossibilità materiale di contattare il proprietario (morte dello stesso, residenza all'estero, ecc) altre volte è da attribuire al rifiuto deliberato del proprietario stesso a presenziare al sopralluogo.

DOMANDA: l'operatore di vigilanza, solitamente un U.P.G., può accedere forzatamente al sito?

Se no, come procedere per effettuare gli accertamenti di rito?

RISPOSTA: Se si tratta di violazioni amministrative i limiti sono quelli dell'art. 13 della l. 689 del 1981 (gli organi di vigilanza possono svolgere ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica). Se è invece ipotizzabile un reato valgono le regole del codice di proc. penale. Pertanto solo in caso di urgenza (art. 354 c.p.p.) la P.G. può compiere accertamenti d'iniziativa, senza attendere il provvedimento del P.M. Va ricordato che, in presenza di indizi sulla presenza di amianto, è comunque ipotizzabile il reato di cui all'art. 674 c.p.p., il che consente l'inoltro di una comunicazione di n.r. e l'inizio di un'indagine penale garantita.

Interventi di bonifica eseguiti direttamente dal proprietario

Il D. Lgs 81/08 Capo III si applica esclusivamente alle imprese iscritte all'Albo a norma di legge e dei dipendenti delle stesse per la prevenzione e la tutela della salute dei dipendenti delle stesse Ditte.

Nella suddetta normativa né in altre di settore vi è alcun riferimento alla possibilità o al diniego che il singolo cittadino, in qualità di proprietario o di un suo familiare, esegua misure di bonifica (conservativa o radicale) dei m.c.a.

Le richieste più frequenti riguardano la possibilità che il singolo effettui un incapsulamento di una copertura con materiali adeguati ma senza incaricare una Ditta autorizzata.

In alcuni casi succede che il singolo rimuove da solo i materiali (solitamente di piccoli quantitativi) e poi chiama una Ditta autorizzata per lo smaltimento.

COMMENTO: si ritiene che la mancata esperienza nel settore potrebbe costituire un rischio nella non corretta gestione dei materiali con possibile dispersioni di inquinanti nell'aria. D'altra parte nessuna normativa lo vieta in modo specifico.

DOMANDA: Il proprietario di un manufatto in cui vi sono materiali contenenti amianto può provvedere in modo autonomo a effettuare misure di bonifica? (potrebbe essere invocato l'art. 15 comma 3 della L. 257/92 ?)

Qualora facesse una dichiarazione di rispetto delle normative in materia, in assenza di un attestato rilasciato dopo un corso specifico attuato dalla Regione, tale documento potrebbe essere accettato?

Se la risposta è negativa quale sanzione è applicabile?

RISPOSTA: La mancanza di lavoratori esclude la necessità del piano, Restano le misure generali di tutela previste dal DM 6 settembre 1994. La violazione ipotizzabile è quella dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della L. 257/92; il comma 3 fa riferimento alla violazione del comma 4 dell'art. 12, che riguarda l'obbligo delle imprese che operano per lo smaltimento e la rimozione dell'amianto e per la bonifica delle aree interessate di iscriversi a una speciale sezione dell'albo.

Raccordo con normativa comunitaria

Il Regolamento REACH 1907 /2006 NELL'Al. XVII relativo alle restrizioni di sostanze chimiche, include tra queste l'amianto, e prevede un utilizzo in deroga alle leggi vigenti per determinate circostanze. La Legge 257/92 con contiene nessun eccezione in merito.

DOMANDA: In Italia, in base alla vigente Legge è possibile che vi sia un uso in deroga dell'amianto?

RISPOSTA: non risultano deroghe

DOMANDA: Se in una attività edile vi è la necessità di rimuovere momentaneamente una lastra o MCA compatto per eseguire una operazione di manutenzione su altri tipi di materiale, tale rimozione può essere fatta dalla ditta edile senza il possesso dell'iscrizione all'albo bonificatori cat.10, considerato che trattasi solo di momentanea rimozione e non di produzione di rifiuto? (successivamente il MCA rimosso verrà risistemato nella sua postazione originaria)

RISPOSTA: La rimozione per cui è richiesta l'iscrizione all'albo è quella definita dalla parte del DM 6 settembre 1994 sulla bonifica ("È il procedimento più diffuso perché elimina ogni potenziale fonte di esposizione ed ogni necessità di attuare specifiche cautele per le attività che si svolgono nell'edificio. Comporta un rischio estremamente elevato per i lavoratori addetti e per la contaminazione dell'ambiente; produce notevoli quantitativi di rifiuti tossici e nocivi che devono essere correttamente smaltiti. È la procedura che comporta i costi più elevati ed i più lunghi tempi di realizzazione. In genere richiede l'applicazione di un nuovo materiale, in sostituzione dell'amianto rimosso"). Pertanto la temporanea rimozione non richiede l'obbligo di iscrizione (fermo restando che se causa pericoli, assume in sé rilevanza come fatto punibile).

DOMANDA: E' possibile il rilascio del parere ASL su un piano di lavoro di bonifica amianto presentato **anche prima di 30 giorni** dal suo protocollo, se è stato già possibile effettuare il sopralluogo da parte dell'Organo di Vigilanza e risulta tutto a norma? La norma prevede che i lavori possono iniziare dopo 30 giorni dalla data di presentazione del piano di lavoro qualora l'Organo di Vigilanza non esprime parere e non faccia osservazioni, mentre non prevede se i lavori possono iniziare anche prima di 30 giorni a condizione che l'Organo di Vigilanza abbia espresso parere positivo.

RISPOSTA: L'art. 256 del T.U., al comma 6, prevede che copia del piano di lavoro è inviata all'organo di vigilanza, almeno 30 giorni prima dell'inizio dei lavori. Nulla esclude che l'Organo di Vigilanza esprima parere positivo in un termine inferiore.

DOMANDA: Visto che la norma prevede che al di sotto di 1/10 del valore limite di esposizione a fibre di amianto il lavoratore non viene iscritto nel registro degli esposti, un lavoratore che si trova in tale condizione può essere considerato non esposto e quindi non a rischio?

RISPOSTA: Gli obblighi in materia di sorveglianza sanitaria previsti dagli artt. 259/260 T.U. comportano che al di sotto di 1/10 del valore limite di esposizione a fibre di amianto il lavoratore non viene iscritto nel registro degli esposti. Pertanto, a tali fini non va considerato a rischio. Tuttavia gli obblighi generali di tutela previsti dall'art. 2087 c.c. e dall'art. 18, lett. z) del T.U. obbligano il datore di lavoro ad adottare la migliore tecnologia disponibile e, quindi, ad intervenire, laddove possibile, anche per la riduzione ulteriore dei fattori di rischio per i lavoratori a ridotta esposizione, non iscritti nel registro.

DOMANDA: Il campionamento e il prelievo dei campioni può essere effettuato anche da personale di laboratorio qualora non vi sia personale del SPP capace di provvedere?

RISPOSTA: L'art. 253, comma 4, T.U. lo vieta. La norma è sfornita di sanzione (artt. 262-265). La spiegazione sta nel fatto che un prelievo fatto da personale non idoneo deve ritenersi come non effettuato, per cui sussiste la contravvenzione prevista per l'omessa effettuazione delle periodiche misurazioni di concentrazione prevista dall'art. 253, comma 1, e punita dall'art. 262, comma 1.