

I RUOLI E LE COMPETENZE DEL RESPONSABILE DEL RISCHIO AMIANTO NELLA GESTIONE DEI PATRIMONI IMMOBILIARI

S. MASSERA*, G. NOVEMBRE*, F. CAVARIANI**

RIASSUNTO

Quella del Responsabile del rischio amianto (RRA) è una figura i cui delicati compiti hanno assunto negli anni sempre maggiore importanza. Fin dal 1994 grava, infatti, sui gestori degli immobili in cui viene rinvenuto amianto l'obbligo di nominare questa figura, con compiti di coordinamento delle attività manutentive che riguardano il materiale cancerogeno individuato. Nel novero dei patrimoni immobiliari storici italiani, molti edifici sono state realizzati in periodi in cui l'amianto era ampiamente utilizzato in edilizia: non è pertanto inusuale rinvenire detti materiali in occasione di ristrutturazioni o indagini mirate. In questi casi l'Inail assiste il gestore, per mezzo dei professionisti della Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione (Contarp), provvedendo a dare attuazione ai disposti del complicato quadro normativo che regola la materia.

Nello studio sono passati in rassegna compiti e attribuzioni del RRA. Ci si sofferma su criticità e sul campo di azione di tale compito riferendosi a situazioni gestite nelle sedi Inail interessate. Sono illustrati i dati di sintesi relativi agli immobili gestiti e all'attività messa in atto dal momento iniziale dei censimenti fino alle fasi finali di bonifica che hanno interessato alcuni degli immobili.

La disamina è occasione per una riflessione in merito ad alcune criticità che potrebbero essere sanate con un auspicabile testo normativo che unifichi e renda più attuale le norme applicabili a un pericoloso fattore di rischio quale l'amianto.

1. INTRODUZIONE

Salvo rari casi, una volta che in un edificio vengono individuati materiali contenenti amianto (MCA) non scatta automaticamente un obbligo di bonifica in capo al proprietario/gestore. Nella quasi totalità dei casi si tratta di gestire il rischio legato alla presenza dei materiali con una serie di attività di controllo e prevenzione delle quali la bonifica, totale o parziale, può essere solo una delle fasi.

Tra queste misure la prima è quella della nomina del cosiddetto RRA, il responsabile per la gestione dei MCA, figura disciplinata dal punto 4 del d.m. 6/9/94. Il proprietario dell'edificio e/o il responsabile delle attività che si svolgono, una volta nominata questa figura, dovrà dare evidenza di aver provveduto, per sua mano, a:

- redigere un piano di controllo e manutenzione per tutte le attività che potenzialmente potessero coinvolgere i MCA;

* Inail - Direzione Generale - Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione.

** AUSL Viterbo - Centro Regionale Amianto del Lazio.

- informare gli occupanti e le ditte terze della situazione rilevata;
- etichettare i MCA rilevati a seguito delle risultanze analitiche;
- verificare periodicamente lo stato di conservazione dei materiali;
- procedere a monitoraggi periodici dell'aria per confutare eventuali contaminazioni.

In collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) lo stesso RRA dovrà verificare l'aggiornamento dei documenti unici di valutazione dei rischi da interferenze - DUVRI e il coordinamento con tutti i vari soggetti a vario titolo coinvolti nelle attività dell'immobile in questione.

2. REQUISITI E ATTRIBUZIONI DEL RRA

Ogni figura professionale che gravita nella galassia della Salute e Sicurezza sul Lavoro può essere caratterizzata su tre distinti profili:

- il requisito professionale;
- i compiti attribuiti dalla normativa di riferimento;
- l'apparato sanzionatorio collegato alla mancata attuazione dei propri obblighi.

Quanto al requisito professionale, le caratteristiche del RRA non sono mai state fissate in modo univoco da una norma nazionale. I decreti attuativi della Legge 257/1992 stabiliscono che il RRA deve avere capacità adeguate rimandando ai provvedimenti regionali. Allo stato attuale, solo due regioni hanno disciplinato il percorso formativo del RRA:

- la Regione Marche, con il decreto del dirigente del servizio sanità della regione Marche n. 855 del 16 dicembre 2002, che prevede un corso di 16 ore di aula finalizzato a garantire una preparazione interdisciplinare sull'identificazione e valutazione e gestione del rischio legato alla presenza in ambiente antropico di MCA
- la Regione Liguria, con il decreto del dirigente settore prevenzione, igiene, sanità pubblica e veterinaria 9 settembre 2010, n. 2585, che prevede un analogo, ma non identico, corso finalizzato al controllo dei MCA su determinate tipologie di edifici.

In ogni caso, a prescindere dai percorsi formativi codificati che lo dovrebbero qualificare, il RRA deve necessariamente avere un bagaglio di conoscenze e capacità specifiche:

- deve saper coordinare e gestire al meglio le attività di manutenzione sui MCA;
- deve essere in grado di accertare la presenza di materiali contenenti amianto per assistere il proprietario e/o il responsabile nelle attività di censimento;
- deve conoscere e saper applicare le metodiche specifiche sulla valutazione dei rischi associati alla presenza dei materiali (indici versar, algoritmi, indici ecc.) in modo da assistere il suo committente su questa attività;
- deve saper gestire le attività di custodia in modo codificato redigendo il piano di controllo e manutenzione sui MCA;
- deve conoscere le tecniche di bonifica e i rischi, oltre che i costi, a queste associate in modo da indirizzare al meglio il proprio committente;
- deve essere, caratteristica quest'ultima non specificata nel decreto ma di assoluta importanza, in grado di gestire la comunicazione del rischio, non di rado anche in condizioni critiche di contrapposizione tra le varie parti coinvolte nella gestione dei MCA (imprese, utenti, occupanti ecc.).

Relativamente ai compiti che la normativa affida al RRA, il quadro è meno complesso di

quanto sembra. Il RRA ha l'unico compito di coordinare le attività manutentive che possono riguardare i MCA. Le altre attività quali i censimenti, le informative, la segnalazione dei materiali rimangono in capo al proprietario e/o al responsabile delle attività svolte nell'immobile così come precedentemente descritti.

Nella pratica comune il RRA è diventato il "responsabile del rischio amianto" ma in verità lo spirito originario del decreto era differente. Nell'ottica del 1994, anno in cui praticamente in ogni sito esistevano MCA, il RRA era una figura alla quale il legislatore intendeva affidare il compito di evitare che i materiali venissero perturbati per errato coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nella loro custodia e manutenzione. È evidente che, considerata la professionalità necessaria per rivestire questo ruolo, il RRA diventa il referente a tutto tondo per il problema amianto in un edificio, ma è bene ricordare che la maggior parte delle attività che svolge le conduce in veste di figura che assiste il suo committente.

Coerentemente con quanto elencato finora, non sono stabilite sanzioni o ammende in capo al RRA per omissioni di natura prevenzionale. Chiaramente questa figura potrebbe essere chiamata in causa per colpa professionale, in caso di errate valutazioni o di negligenza nella messa in atto dei propri compiti. Non si può altresì escludere che il RRA venga, prima o poi, chiamato in causa per lesioni nei confronti di terzi; questo qualora delle patologie asbesto correlate venissero messe in relazione a sue omissioni o errate valutazioni. In ogni caso, a conferma della ridotta diffusione della figura del RRA e delle sue incerte attribuzioni normative, non si rilevano, allo stato, sentenze od orientamenti giurisprudenziali definiti nei confronti di questa figura. Va anche detto che è verosimile pensare che la tendenza alla progressiva responsabilizzazione delle figure dei consulenti - servizio prevenzione e protezione compreso - prima o poi investirà anche la figura del RRA.

3. ATTIVITÀ E CRITICITÀ NELLA GESTIONE DEI PATRIMONI IMMOBILIARI

Fatte salve le difficoltà interpretative del ruolo del RRA di cui ai paragrafi precedenti, questa figura ha assunto nel tempo sempre maggiore visibilità e importanza. Questo lento processo di affermazione della figura del RRA, comunque incompleto, si è sviluppato di pari passo con l'aumento della percezione del rischio sul problema amianto dal 1994 a oggi.

La Contarp gestisce il rischio amianto in numerosi immobili con i propri professionisti e con il proprio Laboratorio di Igiene Industriale qualificato su diverse tecniche analitiche dal Ministero della sanità ai sensi del d.m. 14/5/1996.

Le attività messe in campo per questo tipo di prestazioni, sintetizzate nella figura 1, sono quelle di seguito dettagliate:

- effettuazione di censimenti e mappatura dell'amianto anche con ricorso a sistemi di localizzazione informatizzati;
- assistenza agli RSPP per le valutazioni del rischio;
- attività analitica per campioni massivi e analisi su membrana per varie centinaia di campioni all'anno;
- redazione e divulgazione di informative per gli occupanti degli immobili e per le imprese a vario titolo presenti;
- svolgimento di sedute di formazione e informazione;
- segnalazione ed etichettatura di MCA, in particolare dei materiali soggetti a frequenti manutenzioni;
- segnalazione agli organi di controllo e gestione dei rapporti con gli stessi mediante sopralluoghi congiunti e scambio di informazioni;

- assistenza alla redazione di capitolati di appalto per attività di bonifica e di rimozione dei MCA;
- assistenza al direttore dei lavori di cantieri di bonifica;
- attività di campionamento e analisi per il controllo dei cantieri di bonifica con ricorso a laboratori qualificati e personale adeguatamente formato;
- assistenza alla gestione dei rapporti con la stampa in occasione di casi particolari che sono andati all'attenzione del mass media;
- assistenza ai committenti in occasione di contenziosi giudiziari.

L'assistenza e l'attività prestata ci permette di delineare un quadro delle principali difficoltà nell'esercizio del ruolo di RRA.

I limiti di competenze. La prima difficoltà risiede nel vizio di forma originario del d.m. 6/9/94. Il provvedimento è stato infatti concepito per la gestione dei MCA negli edifici e quindi si dovrebbe intendere che non sia applicabile all'amianto presente nelle macchine e negli impianti interni all'edificio stesso. Successivi interventi degli organi competenti, come la circolare 7/1994, hanno chiarito che gli impianti a servizio dell'edificio e addirittura quelli che escono fisicamente dallo stesso siano da comprendere nell'insieme contemplato dal d.m. 6/9/94. Il recente interpello 10/2016 del Ministero del lavoro ha, infine, ribadito che le macchine e gli impianti di produzione, quindi non a servizio dell'edificio, non sono da comprendere nella disciplina del d.m. 6/9/94.

Rimane il fatto che le macchine e gli impianti che non sono a servizio dell'edificio formalmente non sarebbero di competenza del RRA. Ciò non toglie che, nella prassi comune, l'obbligo di contemplare i principi generali del codice civile e quelli specifici del D.Lgs 81/08 fa sì che ogni gestore sia comunque obbligato a gestire il rischio da MCA.

I limiti di riconoscimento del ruolo. Il ruolo del RRA, a oltre venti anni dalla previsione normativa che lo ha istituito, stenta ancora ad affermarsi. Questo ritardo, dovuto anche all'errata convinzione che al problema amianto si sarebbe risposto in tempi brevi, ha fatto sì che spesso il RRA non venga coinvolto in prima persona per supportare le scelte sulla gestione dei MCA.

I limiti delle tecniche analitiche. Nonostante il fatto che i laboratori che si occupano di amianto debbono essere qualificati, non è infrequente che diversi laboratori forniscano risultati diversi sugli stessi materiali. Questa evidenza è solo in parte legata all'inesperienza di alcuni operatori, che sono comunque qualificati e presenti sul mercato. Le tecniche analitiche che si usano per l'amianto si basano su principi fisici completamente differenti tra di loro, hanno un ruolo chiave l'esame morfologico ed elementare delle fibre e presentano dei limiti evidenti alle basse concentrazioni (< 1% in peso). Si tratta di un problema pratico che, in talune situazioni, può esporre il RRA al rischio di valutazioni e condotte errate, con tutto ciò che ne consegue. Va anche detto che, con i criteri attualmente utilizzati, un laboratorio viene qualificato come idoneo a svolgere analisi sull'amianto se fornisce un risultato sbagliato su un batch di 4 campioni di prova. Tutto questo appare incoerente rispetto alla pratica quotidiana di chi svolge la funzione di RRA: una sola determinazione errata su decine se non centinaia di analisi può esporre il committente a rischi e responsabilità molto importanti con potenziali conseguenze sul piano civile e, in alcuni casi, anche penale.

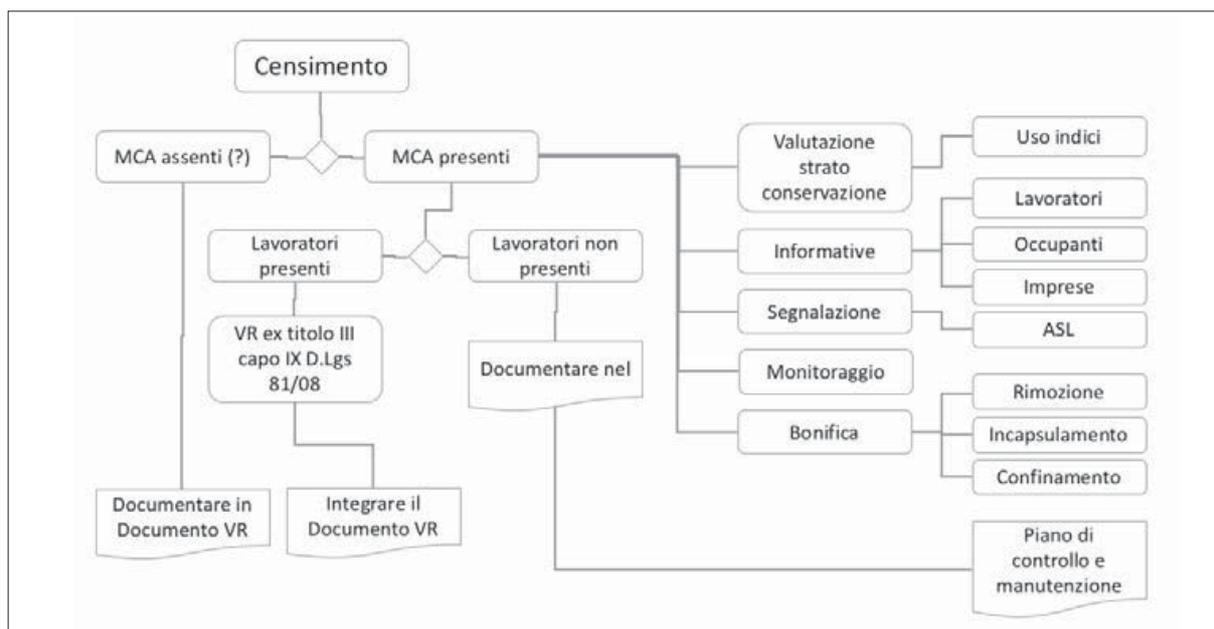


Figura 1 - Sintesi degli adempimenti per la gestione di MCA in un edificio.

La percezione del rischio. Rilevare amianto in un edificio comporta quasi sempre un problema di comunicazione e di rapporti. Abbiamo sperimentato direttamente gli effetti di campagne di comunicazione che perdono di vista la sostanza del problema ed hanno un approccio puramente emozionale. Questo comporta conflitti che evolvono spesso in contenziosi giudiziari, purtroppo spesso a prescindere dal merito tecnico delle questioni trattate.

La gestione delle interferenze. Nei patrimoni immobiliari complessi non è infrequente che sussistano diversi committenti che hanno competenze sullo stesso edificio (Comuni, uffici tecnici, dirigenti, Consip ecc.). Questo crea un aggravio nella gestione delle manutenzioni, attività che, per mandato normativo, è l'unica completamente in carico al RRA. È necessario un forte raccordo con i SPP affinché venga mantenuta sotto controllo tutta l'attività manutentiva.

Disomogeneità degli indici usati per la valutazione. Si tratta di un tema delicato dovuto al fatto che molte regioni hanno legiferato indicando algoritmi di calcolo specifici per le singole fattispecie (tettoie, manufatti ecc.). Si dimostra facilmente come valutando lo stesso manufatto con i diversi indici "locali" il proprietario divenga soggetto a obblighi di bonifica o manutenzione differenziati sul territorio nazionale. Appare superfluo ribadire che gli effetti sanitari dell'inquinante in esame sono gli stessi ovunque.

I limiti dei censimenti. Un altro terreno minato dell'attività del RRA è proprio quello dei censimenti. Si può affermare che fino agli inizi degli anni '90 praticamente in ogni edificio erano in opera dei MCA. Non è infrequente che il censimento, sebbene condotto con il massimo scrupolo, non metta in luce dei materiali che diventano accessibili solo in occasione di ristrutturazioni, causando possibili esposizioni incontrollate, problemi di costi e responsabilità in capo a chi ha effettuato le indagini. È bene, quindi, dettagliare accuratamente i limiti dei censimenti, specificando quali sono state le aree non accessibili e le finalità dell'indagine.

La complessità delle norme. È questo senz'altro uno dei problemi principali per chi si occupa di amianto, l'integrazione tra le fonti di origine nazionale e quelle regionali ha creato ormai un dedalo di oltre 300 provvedimenti che rende ormai una vera e propria necessità quella della stesura del cosiddetto testo unico amianto. L'applicazione di questo enorme corpo normativo toglie omogeneità all'azione sul territorio e finisce per sottrarre tempo e impegno alle figure che dovrebbero agire con continuità sulla prevenzione più che sull'interpretazione degli indirizzi ai quali si devono attenere.

4. CONCLUSIONI

Quello del RRA è un ruolo che si colloca a cavallo tra una normativa per molti versi superata e l'ottica gestionale attualmente più affermata per la salute e la sicurezza sul lavoro. Le attività connesse a questa figura hanno assunto sempre maggiore importanza con l'aumento della percezione del rischio amianto. Al tempo stesso, l'affermarsi di questa figura ha determinato eccessi di rischio professionale, conflittualità esasperate e difficoltà di azione.

Nella disamina di questo articolo sono state passate in rassegna alcune delle principali criticità sperimentate nella gestione del rischio amianto in patrimoni immobiliari. Le stesse potranno fornire spunti di riflessione nell'ottica della stesura dell'ormai improcrastinabile Testo Unico Amianto:

- definire a livello nazionale e condiviso quali sono i requisiti professionali e il percorso formativo del RRA;
- ridisegnare i ruoli individuando nel RRA una figura di consulente analoga a quella del RSPP con compiti e funzioni ben definiti sui censimenti e la gestione del rischio;
- continuare l'attività di professionalizzazione dei laboratori qualificati a svolgere analisi sull'amianto individuando criteri coerenti con la delicatezza dei temi trattati;
- estendere le competenze del RRA in modo da coprire anche le situazioni attualmente non comprese come le attrezzature e i terreni;
- individuare indici di valutazione coerenti a livello nazionale, abbandonando le tentazioni localistiche che, evidentemente, non hanno riscontro in termini sanitari;
- supportare l'attività di questa delicata figura con un'informazione coerente con le conoscenze in materia abbandonando le tentazioni sensazionalistiche che non concorrono a un'adeguata gestione di questo tema delicato.

In definitiva, a oltre 20 anni dalla data di istituzione di questa figura, stiamo assistendo all'affermazione e al riconoscimento dei compiti del RRA. Le attività descritte risentono comunque di una serie di limitazioni e contraddizioni introdotte dal progressivo legiferare in materia. Conferma che è necessario supportare tutto il processo di gestione del rischio amianto, con lo snellimento e l'armonizzazione delle norme e che renda il quadro legislativo più coerente con le attuali conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

BIBLIOGRAFIA

C. Sentinelli: La formazione del Responsabile del Rischio Amianto (R.R.A.). Tecnici 24 - Sole 24 ore. Aprile 2015.

F. Cavariani: Il Responsabile Amianto. EPC, 2015.