

MISSIONE VALUTATIVA
“L’INFORMAZIONE AI
CITTADINI E LA RIDUZIONE
DELL’AMIANTO IN
LOMBARDIA”
SINTESI

GENNAIO 2015

Il rapporto di ricerca è stato redatto per incarico del Consiglio Regionale della Lombardia, Ufficio Analisi leggi e politiche regionali, Servizio Commissioni.

Éupolis Lombardia

Carla Castelli (dirigente responsabile)

Marina Riva (Responsabile di progetto)

Hanno contribuito alla realizzazione della ricerca

Roberta Cucca, Università Milano Bicocca – Dipartimento di sociologia e ricerca sociale;
Giovanni Carrosio, Università di Trieste – Dipartimento di Scienze politiche e sociali;
Giliberto Capano, Scuola Normale Superiore di Firenze – Istituto di Scienze umane e sociali;
Marina Riva, Éupolis Lombardia – Struttura Area Territoriale.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: area.territoriale@eupolislombardia.it

SINTESI

L'obiettivo conoscitivo della presente missione valutativa è quello di analizzare l'applicazione della normativa regionale per quanto concerne la divulgazione delle informazioni relative alla diffusione, allo stato di conservazione e al processo di rimozione e bonifica dei manufatti contenenti amianto presenti sul territorio regionale, nonché sul contributo di tali iniziative informative al completamento del censimento e alla riduzione della presenza di amianto.

La legge regionale 29 settembre 2003, n. 17 *“Norme per il risanamento dell'ambiente, bonifica e smaltimento dell'amianto”*, dando attuazione alle disposizioni della legge 27 marzo 1992, n. 257, già si poneva, fra gli obiettivi principali, quello di promuovere iniziative di educazione ed informazione finalizzate a ridurre la presenza dell'amianto. Tali iniziative, secondo il legislatore, avrebbero dovuto perseguire un obiettivo duplice: da una parte sensibilizzare la cittadinanza sui problemi causati dall'amianto, attraverso iniziative promosse a livello comunale (Art. 4); dall'altra promuovere la partecipazione dei cittadini alle attività di censimento sulla diffusione di amianto sul territorio regionale, attraverso iniziative di informazione ambientale, articolate a livello provinciale (Art. 8) secondo quanto stabilito nel Piano Regionale Amianto Lombardia (PRAL).

All'interno di questo quadro normativo, il PRAL si è posto l'obiettivo strategico dell'eliminazione dal territorio regionale dell'amianto entro il gennaio 2016, a partire dalla costruzione di un sistema informativo complesso. Tale sistema si basa su un processo di mappatura della presenza di manufatti in amianto sul territorio attraverso:

- la raccolta delle segnalazioni dei soggetti pubblici e privati tenuti a comunicare alle ASL la presenza di amianto in matrice friabile e compatta (il censimento)¹;
- la mappatura operata per mezzo del telerilevamento delle coperture in cemento-amianto condotta da ARPA Lombardia in attuazione di quanto previsto dal PRAL (2007) e poi aggiornata nel 2013 mediante foto-interpretazione di ortofoto AGEA acquisite nel 2012 (d'ora in poi denominata mappatura ARPA);
- la localizzazione di amianto naturale.

¹ Nei prodotti, manufatti e applicazioni, in cui l'amianto è presente, le fibre possono essere libere o debolmente legate: si parla in questi casi di amianto in matrice friabile, oppure possono essere fortemente legate in una matrice stabile e solida (come il cemento-amianto o il vinil-amianto): si parla in questo caso di amianto in matrice compatta. L'amianto in matrice friabile può essere ridotto in polvere con la semplice azione manuale. L'amianto è compatto invece quando può essere sbriciolato o ridotto in polvere solamente con l'impiego di attrezzi meccanici manuali o funzionanti anche ad alta velocità (dischi abrasivi, frese, ecc.).

Per favorire detta comunicazione da parte dei soggetti pubblici e privati, il PRAL ha quindi previsto un insieme di iniziative atte a promuovere il coinvolgimento della popolazione, fra le quali campagne informative al fine di creare consapevolezza sulle problematiche relative all'amianto, sugli obblighi previsti dalle norme e su eventuali iniziative regionali di incentivazione alla rimozione.

Entrando nel merito delle competenze istituzionali delle attività previste dal PRAL per quanto concerne i processi informativi, le attività connesse al censimento sono state affidate alle ASL in collaborazione con i Comuni e le Province². I dati, raccolti sulla base dei moduli c.d. NA-1 distribuiti alla cittadinanza dai Comuni, sono inseriti in registri informatici istituiti presso ogni ASL.

Per quel che riguarda l'informazione e il coinvolgimento della popolazione, il Piano Regionale Amianto prevedeva le seguenti misure in capo alle strutture regionali:

- sviluppo del “portale amianto” rivolto alla popolazione e agli operatori del settore per fornire informazioni su norme, aspetti scientifici e tecnici, regole regionali e incentivi alla rimozione;
- campagne di informazione alla popolazione (tramite volantini, pubblicazioni ecc.) per creare consapevolezza del problema;
- predisposizione di strumenti informativi per i Comuni (volantini, manifesti ecc.) che contenessero le informazioni di base sull'amianto, la sua pericolosità, dove si può trovare e cosa fare in sua presenza;
- azioni di informazione e sensibilizzazione, da realizzare in collaborazione con le amministrazioni comunali e provinciali, per favorire la comunicazione obbligatoria della presenza di amianto negli edifici privati.

Il PRAL prevedeva, quindi, un insieme di risorse finanziarie destinate alle attività di mappatura dell'amianto (comprensiva di georeferenziazione, localizzazione amianto naturale, personale ASL e sistema informativo per il censimento), monitoraggio dell'aria, formazione e informazione.

All'inizio del 2012, trascorso un anno dalla naturale scadenza del PRAL prevista dalla l.r. 17/2003, il confronto tra le stime del telerilevamento effettuato da ARPA e l'andamento del censimento (volume stimato ARPA pari a 2,8 milioni di metri cubi, volume effettivamente censito al febbraio 2012 pari a 1,377 milioni di metri cubi) restituiva un quadro ancora incerto rispetto alla reale conoscenza della dimensione del problema della presenza di amianto sul territorio della Lombardia.

Allo scopo di sollecitare l'autonotifica obbligatoria della presenza di amianto e quindi di completare il censimento, con l.r. 14/2012 è stata introdotta una sanzione amministrativa

² Mentre le norme nazionali prevedevano l'obbligo, per i soggetti pubblici e privati, di segnalare alle ASL la presenza di amianto o di materiali contenenti amianto in matrice friabile, Regione Lombardia ha esteso quest'obbligo anche all'amianto in matrice compatta.

regionale per la mancata segnalazione di manufatti contenenti amianto anche in matrice non friabile (la legge nazionale 257/1992 già prevedeva misure sanzionatorie per la mancata comunicazione della presenza di amianto in matrice friabile). La Giunta regionale, con d.g.r. n. 4777/2013, ha definito i criteri per l'applicazione delle sanzioni differenziandole sulla base dell'indice di degrado e della quantità di amianto non segnalato. Le sanzioni sono state applicate a partire dal 1/2/2013 e le verifiche vengono svolte dai Comuni e dalle ASL. Nel caso venga rilevata la presenza di amianto non censito il proprietario dovrà provvedere a stimarne lo stato di conservazione e inviarne comunicazione alla ASL (in caso di inadempimento sarà la ASL ad effettuare la stima rivalendosi sul proprietario per le spese sostenute).

L'introduzione della sanzione e la volontà di procedere al completamento del censimento, peraltro confermata con d.g.r. n. 3913/2012 inerente la messa a sistema delle fonti di informazione sulla presenza di amianto in Lombardia finalizzata al monitoraggio della relativa bonifica, hanno stimolato ulteriori attività di informazione da parte delle ASL e dei Comuni per sollecitare l'invio delle segnalazioni.

Comprendere come sono state attuate le misure informative previste dal PRAL e quale è stato il loro contributo all'andamento del censimento, anche in relazione all'introduzione della sanzione per la mancata segnalazione della presenza di amianto, rappresenta un importante momento di riflessione sugli esiti degli interventi intrapresi.

Dalle informazioni raccolte in questo report il Consiglio regionale potrà trarre alcune indicazioni utili sull'opportunità di confermare tali interventi, oppure di eliminarli, modificarli e/o di studiare misure alternative.

Di seguito i principali risultati di ricerca a cui è giunta la missione valutativa.

Per quanto riguarda il censimento, i dati aggiornati al 31 luglio 2014 indicano **160.444 siti censiti**: 138.207 sono le strutture private, mentre 22.237 sono le strutture pubbliche. L'andamento del censimento, per quanto riguarda strutture pubbliche e private, segue grosso modo lo stesso trend. Le segnalazioni sono cresciute dal 2006 al 2009, mentre sono calate sensibilmente dal 2009 al 2013. **Nel 2013, successivamente all'introduzione della sanzione, vi è stato un vero e proprio boom.** Nei primi sette mesi del 2014 sono state registrate più di 17 mila segnalazioni. Suddividendo i dati per ASL di competenza emergono alcune situazioni da mettere in evidenza. La prima informazione necessaria per meglio comprendere la disaggregazione di questi dati è che, nel corso delle interviste realizzate con i responsabili delle ASL Lombarde, sono emerse alcune problematiche relative allo stato di aggiornamento del data base Progetto Amianto. Si sono registrati importanti **ritardi nell'imputazione dei dati da parte delle ASL** che, nel 2013, si sono trovate a fronteggiare una situazione di emergenza, dovuta all'altissimo numero di pratiche di NA-1 ricevute in poche mesi, senza poter contare su personale disponibile a rispondere a questa nuova necessità. Solo ASL Bergamo, ASL Milano 1, ASL Milano 2, ASL Cremona e ASL Valcamonica-Sebino e ASL Lodi hanno stimato una percentuale di imputazione superiore al 90% rispetto alle schede NA-1 pervenute.

Queste problematiche rendono necessaria un'azione di sistematizzazione e "ripulitura" del data base in modo da renderlo utilizzabile per elaborazioni statistiche complesse.

Inoltre, nel caso si decidesse di promuovere azioni istituzionali per incentivare nuovamente l'adesione al censimento da parte dei cittadini, sarebbero auspicabili procedure dirette di imputazione dati che non richiedano un passaggio attraverso le strutture ASL (ad esempio un sistema di imputazione on-line).. Gli Sportelli Amianto diffusi sul territorio regionale (spesso in collaborazione con l'associazionismo locale) potrebbero rappresentare un valido strumento per superare il digital divide, soprattutto potrebbe agevolare l'inserimento delle segnalazioni NA-1 da parte delle popolazioni che ancora non accedono regolarmente agli strumenti informatici e alla rete.

Le problematiche relative all'imputazione dei dati e le difficoltà di elaborazione hanno costretto a selezionare **un'area (ASL Bergamo) per la disaggregazione e analisi dei dati a livello municipale**, da cui si è potuta evincere una situazione poco omogenea, con comuni particolarmente coperti da segnalazioni e comuni molto meno coperti. Lo stesso dato emerge dal raffronto operato, sempre su questa area, con i dati della mappatura ARPA, da cui emerge la stessa situazione a macchia di leopardo. In una decina di comuni i mq censiti tramite l'auto-segnalazione alla ASL superano i mq rilevati da ARPA. In alcuni di questi comuni, la differenza nei due censimenti è più che rilevante. Per esempio, nel comune di Lurano sono stati censiti 14119 mq a fronte di soltanto 225 mq rilevati da ARPA. Nei restanti 71 comuni, però, il dato di ARPA supera quello dell'ASL. In 53 comuni i mq censiti dall'ASL non raggiungono nemmeno il 30% di quelli rilevati da ARPA. 19 comuni sono sotto il 10%.

Anche l'analisi disaggregata per territori fa emergere differenze significative. La parte meridionale dell'area analizzata ha numero di segnalazioni su abitanti decisamente più alto rispetto alla parte settentrionale. Questa differenza può essere data dalla differente struttura demografica e socio-produttiva delle due aree. Nella parte bassa abbiamo comuni più densamente popolati, con la presenza di un forte tessuto industriale e produttivo. Nella parte alta, invece, abbiamo comuni per lo più rurali, a bassa densità abitativa e vocati soprattutto a produzioni agricole. Sembra emergere pertanto una **significativa differenza tra urbano, industriale e rurale nella penetrazione del censimento**.

Questo aspetto richiederebbe un'attenzione istituzionale specifica verso programmi capaci di attivare le aree rurali su questo problema, così come realizzato anche in altre regioni italiane (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana).

Per quanto riguarda le **attività di informazione e coinvolgimento degli abitanti**, in generale è possibile affermare che il territorio regionale sia stato interessato da attività informative sui temi dell'amianto **promosse da soggetti istituzionali a vario livello, seppur con intensità diverse**.

Rispetto alle attività previste dal PRAL, **l'ente regionale ha curato la realizzazione di strumenti informativi** che, però, sembrano aver avuto una maggior attenzione verso interlocutori tecnici e amministrativi invece che la cittadinanza in generale. Anche i **convegni** realizzati e gli **articoli** scientifici pubblicati, per natura e diffusione, sembrano **dedicati soprattutto a un pubblico esperto**.

Un sito web regionale che, oltre a quanto già oggi include (si pensi a quanto oggi rappresentato dal sito dedicato all'amianto della DG Salute), permettesse il download dei dati ARPA della Mappatura e/o relativi al monitoraggio delle fibre di amianto disperse in atmosfera, ad esempio, potrebbe sicuramente rappresentare una fonte di informazioni più completa su una tematica così delicata e oggetto di attenzioni mass mediatiche non sempre favorevoli a veicolare informazioni chiare, scientificamente attendibili ed esaustive.

Le ASL sono i soggetti istituzionali che **hanno garantito la diffusione di una certa informazione sui temi dell'amianto, seppur con coperture eterogenee**. L'analisi della comunicazione sui siti interne della ASL della Lombardia ha messo in evidenza un investimento comunicativo relativo rispetto al tema dell'amianto e le procedure di censimento. Altre attività informative, come l'organizzazione di eventi e seminari anche in collaborazione con altri enti e soggetti, sono state promosse con intensità eterogenee da parte delle diverse strutture. Alcune hanno cercato di favorire un coordinamento interistituzionale efficace, attraverso le conferenze dei sindaci o la promozione di reti fra comuni. Spesso tale coordinamento ha consentito la diffusione capillare sul territorio di flussi informativi; altre hanno agito con maggiore autonomia e comunque curando meno la governance del sistema informativo e i rapporti con gli altri enti.

Per quanto riguarda i comuni, l'attivismo delle amministrazioni municipali è stato un fattore strategico nel determinare un contesto assai eterogeneo per quanto riguarda il successo delle procedure di autonotifica sul territorio regionale. In particolare, accanto al **diverso attivismo dei comuni** nell'organizzazione di convegni, seminari, interventi sulla stampa locale o sui bollettini comunali, presenza nel sito internet di informazioni relative all'amianto e aggiornamento del sito, pubblicazione di manifesti, alcuni comuni hanno proposto **diverse strategie informative**. Alcuni comuni hanno promosso l'istituzione di uno Sportello Amianto o di un servizio specificamente dedicato all'amianto; si sono proposti come centri di raccolta di moduli NA-1; hanno proposto programmi di coordinamento delle informazioni relative all'amianto; hanno attivato canali di informazione privilegiata con i professionisti; hanno attivato convenzioni con imprese per attività di bonifica e smaltimento.

Tale disomogeneità richiederebbe un intervento istituzionale di raccordo delle attività informative più attivo. Tale ruolo è stato svolto, in alcuni territori, dalle ASL che hanno coordinato le attività informative attraverso le conferenze dei sindaci o attraverso la costituzione di reti di comuni e l'identificazione di comuni capofila.

Per quanto riguarda il meccanismo di funzionamento delle sanzioni, la situazione è di nuovo piuttosto disomogenea. Questo è dovuto al fatto che i soggetti autorizzati a irrogare la sanzione sono molteplici. Poichè la l.r. 17/2003 non ha dato indicazioni sul soggetto che irroga la sanzione, qualsiasi ente o organo con ruolo di vigilanza e controllo nell'ambito della tutela della salute e dell'ambiente che rileva, in fase di controllo, che non sia stato comunicato, da parte del soggetto titolato, il possesso di manufatti in cemento amianto, ai sensi della art. 6 della l.r. 17/2003, può avviare il procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 8 bis della l.r. 17/2003. Tale ruolo è svolto in alcuni territori dalla ASL, in altri territori questo ruolo è affidato ai comuni, in altri ancora da ASL, Comuni, e altri organi di vigilanza (es. Guardie Forestali).

A tale proposito sarebbe auspicabile una revisione della normativa relativa alle sanzioni, che individui con più precisione i soggetti predisposti all'irrogazione. Questo permetterebbe anche la definizione di un sistema di monitoraggio dell'andamento delle sanzioni e dell'utilizzo dei proventi.

Per quanto attiene i **dati sulle bonifiche**, nel corso dell'indagine è emerso che i dati presenti nel data base Progetto Amianto siano da considerare **inattendibili**, in quanto la quasi totalità delle ASL non ha inserito con periodicità tali informazioni sul data base Progetto Amianto. L'opinione dei referenti ASL, ma anche dei referenti regionali intervistati, è che il **censimento** sia **nato per stimare i quantitativi di amianto presente in Lombardia e non per seguire l'andamento delle bonifiche**. Per tale motivo il database del censimento non viene aggiornato con le bonifiche effettuate. In questo momento la situazione delle banche dati relative alle bonifiche è in trasformazione. La DG Salute possiede i dati derivanti dai Piano di Lavoro (ovvero non si tratta dei bonifiche effettivamente effettuate ma solo di stime preventive) inseriti nel sistema Ge.MA dal 1 aprile 2014. Per avere una storicità dell'andamento bisognerebbe quindi riferirsi ai MUD che sono raccolti dalle Camere di Commercio.

Questa complessità renderebbe necessario un maggiore raccordo fra le banche dati relative alle bonifiche, così come previsto nella dgr IX / 3913 del 6 agosto 2012 "Attività inerenti la messa a sistema delle fonti d'informazione sulla presenza di amianto in Lombardia finalizzata al monitoraggio della relativa bonifica".

Appare inoltre necessario attivare delle sinergie con soggetti istituzionali per promuovere programmi al fine di rendere economicamente sostenibile lo smantellamento delle coperture e il rifacimento dei tetti (ad esempio attraverso convenzioni tra comuni e aziende che si occupano di smaltimento e bonifica, così come previsto dalla l.r. 14/2012 poi ulteriormente evidenziato anche dalla L. 19/2014). E' soprattutto in associazione a questo tipo di azioni che la comunicazione diventa efficace e si possono evitare effetti perversi (abbandono dei manufatti per paura delle sanzioni).

In generale, uno snellimento delle procedure burocratiche per la bonifica e un incentivo a promuovere convenzioni con aziende che si occupano di smaltimento e bonifica, come fra l'altro già realizzato da diverse amministrazioni comunali, dovrebbe giovare anche all'andamento delle segnalazioni.

Spesso l'amianto non viene dichiarato perché le procedure per un'eventuale bonifica del sito sono troppo complesse e costose. D'altra parte è utile qui evidenziare che le **difficoltà relative alle opere di bonifica** (onerosità e assenza di finanziamenti specifici), **nonché quelle di smaltimento** (scarsa accettazione sociale delle discariche), pur non essendo oggetto di approfondimento specifico richiesto in questa missione valutativa, **rischiano di limitare di fatto a monte il flusso informativo.**

In conclusione il quadro informativo complesso, disomogeneo e, in alcuni casi, poco affidabile configurato nella ricerca, rende estremamente **problematica la fattibilità di una stima degli effetti** delle campagne informative sull'andamento del censimento. D'altra parte si può osservare come dal report emergano già alcune raccomandazioni (prevalentemente orientate al ridisegno degli assetti di governance sul tema specifico) che potrebbero in prospettiva rendere più efficace il governo multilivello della politica per la rimozione dell'amianto, e quindi il ruolo delle azioni informative.

