

Messaggio

numero

7816

data

20 maggio 2020

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 14 ottobre 2019 presentata da Andrea Censi "Amianto: è ora di dare un sostegno concreto allo smaltimento"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione del 14 ottobre 2019, si chiede al Consiglio di Stato di svolgere un ruolo attivo nella promozione del risanamento degli stabili con componenti contenenti amianto, studiando un modello di compensazione per i proprietari immobiliari che si impegnano a smaltirle e sostituirle. Si chiede in particolare che il Cantone copra, in occasione di opere di rinnovo, le spese aggiuntive che derivano dalla gestione dei materiali con amianto.

Nella premessa citata all'interno della mozione che qui ci occupa, vengono ripresi dei dati statistici estratti da un articolo del 2018 apparso sulla rivista cantonale "Dati – Statistiche e società" nell'ottobre del 2018, che alleghiamo per completezza al presente Messaggio.

1. INTRODUZIONE E VALUTAZIONI GENERALI

1.1 Materiali con amianto – osservazioni generali

Sebbene sia stato vietato nel nostro paese più di venticinque anni fa, l'amianto è ancora ben presente negli edifici in Ticino e in Svizzera. I materiali con amianto hanno trovato impiego soprattutto in ambito edile, ma anche in altri settori industriali o del genio civile, durante un lungo periodo che va dal 1904 al 1991. Oggi, i materiali contenenti amianto non possono più essere prodotti, venduti, donati e riutilizzati. Come illustrato nell'articolo allegato al presente Messaggio, la presenza di uno o più materiali con amianto all'interno di immobili edificati prima del 1991 rappresenta la regola e non l'eccezione. La frequenza di ritrovamento di poco inferiore al 90% è rappresentativa di tutti gli edifici precedenti al 1991, senza differenze degne di nota in funzione dell'anno di costruzione. I risultati sono in linea con la vetustà del parco immobiliare, con il largo impiego di materiali con amianto fra gli anni Sessanta-Ottanta e con la probabile esecuzione di lavori di ristrutturazione, per gli edifici più datati, nel periodo del "boom" d'impiego dei materiali in questione. L'ordine di grandezza di edifici abitativi potenzialmente contenenti amianto è stimato, per il Ticino, tra le 60.000 e le 80.000 unità, esclusi gli immobili concepiti ad altro uso e le infrastrutture.

Secondo l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), questa situazione non comporta necessariamente dei rischi per chi vive con l'amianto in casa. Senza entrare nei dettagli, l'amianto è pericoloso nel caso in cui le sue fibre vengano inalate. È infatti comprovato che, già a basse concentrazioni, l'esposizione prolungata a polveri di amianto aerodisperse può

favorire l'insorgenza di malattie polmonari, con una probabilità tanto maggiore quanto più alta è la dose di fibre accumulate nel corso degli anni. Pur ricordando l'opportunità di accertare la presenza di amianto tra le mura domestiche e valutarne secondo criteri oggettivi il grado d'urgenza di una bonifica, di norma la presenza di tali materiali non comporta rischi per la salute, in quanto solo in casi particolari lo stato dei materiali è tale da liberare spontaneamente fibre di amianto inalabili nell'aria ambiente. Al contrario, come anche correttamente sottolineato nel testo della Mozione, soprattutto in occasione di lavori di ristrutturazione o rinnovo, ma anche di piccoli lavori "fai da te", è possibile la liberazione di queste fibre ed è necessario agire con consapevolezza. Le misure e le modalità d'intervento secondo lo stato della tecnica variano in funzione del tipo di materiale e della situazione.

1.2 Basi legali

I proprietari d'immobili e i datori di lavoro hanno una responsabilità particolare in relazione ai materiali con amianto, come stabilito dal diritto di locazione, dal diritto del lavoro e dal diritto edilizio. Il presente capitolo riassume esclusivamente le basi legali di particolare interesse nell'ambito della Mozione che qui ci occupa. Per dettagli più esaustivi si rimanda alle pagine del Forum amianto Svizzera (www.forum-asbest.ch), della SUVA (www.suva.ch) e dei diversi Uffici federali competenti.

La situazione generale descritta al capitolo 1.1 ha portato il legislatore a porre l'accento nell'evitare che i lavoratori o le persone in generale possano essere esposti a fibre di amianto nocive nell'aria, fibre che si possono liberare a seguito di una gestione o di una manipolazione scorretta. La SUVA, chiamata a sorvegliare sull'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione delle malattie professionali causate dall'amianto nel posto di lavoro, ha sviluppato una serie di documenti che descrivono le corrette modalità d'intervento in funzione della tipologia d'operazione e della matrice in cui è presente l'amianto. Dal 2009, secondo l'Ordinanza sui lavori di costruzione (OLCostr), se vi è il sospetto che siano presenti sostanze particolarmente tossiche come l'amianto il datore di lavoro deve accertare accuratamente i pericoli e deve valutare i relativi rischi, sulla base dei quali devono essere pianificate le misure necessarie in sintonia con le prescrizioni della SUVA. Se rispettate nell'esecuzione dei lavori, tali misure proteggono convenientemente anche la salute della popolazione in generale.

Per la legislazione sui rifiuti, dal 2016 l'Ordinanza federale sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (OPSR) richiede, nell'ambito della domanda di autorizzazione edilizia, che il committente fornisca alle autorità preposte le informazioni concernenti la tipologia, la qualità e la quantità dei rifiuti prodotti nonché il loro smaltimento. Tale richiesta è stata considerata nell'art. 9n del Regolamento di applicazione della legge edilizia cantonale. L'OPSR persegue lo scopo di riconoscere preventivamente i rifiuti contenenti sostanze nocive, il cui smaltimento impone misure tecniche e organizzative particolari. Le sostanze nocive, tra cui l'amianto, devono quindi poter essere convenientemente separate per uno smaltimento corretto, in maniera da non essere rimesse in circolazione attraverso le diverse filiere del riciclaggio dei materiali.

1.3 Altri materiali pericolosi

L'esistenza di materiali con amianto va contestualizzata considerando anche le altre numerose sostanze e prodotti chimici che ci circondano. Sino a pochi decenni orsono, i possibili pericoli derivanti dall'immissione sul mercato e dall'utilizzo di determinati prodotti erano ampiamente sconosciuti. Ancora oggi le conoscenze (eco)tossicologiche sono, in

moltissimi casi, incomplete: a fronte di più di 10 milioni di sostanze prodotte dall'uomo a livello mondiale, solo per poche migliaia – tra cui l'amianto – la classificazione e la caratterizzazione sono consolidate ufficialmente. A livello europeo, attraverso un apposito regolamento concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), si promuove in questi anni la conoscenza dei pericoli e dei rischi di sostanze e prodotti, responsabilizzando maggiormente i fabbricanti. Questo processo ha portato negli ultimi anni a raccogliere e registrare i dati di oltre 22'000 sostanze, dai quali sia a livello europeo che svizzero sono poi scaturite nuove misure legislative, come limitazioni o divieti.

Analogamente all'amianto, diverse sostanze nocive persistenti possono quindi essere presenti nei materiali di costruzione che ci circondano: per citarne alcune già conosciute, i metalli pesanti come il piombo, gli idrocarburi policiclici aromatici, i bifenili policlorurati o i ritardanti di fiamma bromurati. Simili regole per la protezione dei lavoratori e della popolazione, rispettivamente per la gestione dei rifiuti, esistono già anche per alcune di queste sostanze mentre per altre verranno sviluppate nei prossimi anni.

In sintesi quindi, per correggere gli errori del passato, che ha visto l'immissione sul mercato di sostanze e prodotti particolarmente pericolosi i cui risvolti negativi si possono palesare anche dopo molti anni, sono tutt'ora in corso approfondimenti. Una volta identificati i pericoli, vengono valutati come già fatto per l'amianto i rischi derivanti dalla presenza dei materiali sul territorio e adottate a livello legislativo, tipicamente federale, le misure per gestire i rischi derivati in maniera sostenibile.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI E SULLE PROPOSTE DELLA MOZIONE

La gestione di sostanze e prodotti pericolosi si fonda sull'identificazione dei pericoli e su valutazioni del rischio residuo ambientale e sanitario. Per l'amianto e diverse altre sostanze persistenti che ancora ci circondano, i rischi residui sono ben conosciuti e vengono gestiti di conseguenza in maniera appropriata. Alla luce dei pericoli caratteristici di materiali con amianto esistenti, le autorità non ritengono necessario procedere sistematicamente alla loro rimozione, quanto porre l'accento sulle misure da prendere in occasione di lavori di ristrutturazione o rinnovo degli immobili edificati prima del 1991.

Per questo motivo, attualmente i proprietari d'immobili non sono tenuti a far rimuovere dagli edifici i materiali che contengono amianto e, contrariamente a quanto indicato nel testo della Mozione, le autorità non chiedono che essi si adoperino nella bonifica, a meno che non sussista un pericolo immediato per la salute delle persone, dovuto al rilascio di fibre di amianto respirabili. Prima d'intervenire sui materiali, bisogna tuttavia appurare se contengano amianto al fine di poter prendere le dovute precauzioni e adottare le vie di smaltimento conformi. I costi che derivano da queste norme federali possono variare in funzione del numero e della quantità di materiali presenti e gravano su quasi tutti i proprietari di edifici risalenti a prima del 1991.

Vista la situazione esposta, si ritiene che l'interesse predominante nel rimuovere i materiali con amianto ancora presenti all'interno di vecchi immobili sia di natura prettamente privata. Il rinnovo o la ristrutturazione di una costruzione con il coinvolgimento di sostanze pericolose comporta sicuramente dei costi, così come è il caso per i difetti di altra natura che si materializzano o vengono alla luce con il tempo. Questi costi devono essere gestiti dai proprietari a norma di legge. In effetti, non si intravede un interesse pubblico o un beneficio generale alla rimozione dell'amianto e proprio per questo non vige un obbligo in tal senso.

La probabile presenza di amianto non deve portare però a rinunciare in generale al risanamento degli immobili. All'interno dei progetti edili di rinnovo e ristrutturazione, la rimozione dei materiali con amianto o con altre sostanze pericolose, infatti, rappresenta, se del caso, solo una delle diverse voci di spesa di cui tenere conto. In questo contesto, si ritiene inopportuno prevedere dei sussidi specifici per la rimozione dei materiali con amianto, perché unicamente di interesse privato.

Diverso è il discorso dei risanamenti energetici, citati dal mozionante, per i quali l'interesse pubblico a procedere con dei lavori di rinnovo e ristrutturazione sussiste ed è dato dalla necessità di diminuire i consumi, gli inquinanti e le emissioni di CO₂, a favore del benessere della collettività. Un interesse pubblico, in questo caso, riconosciuto a livello federale e cantonale.

3. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, non si ritiene necessario che il Cantone debba svolgere un ruolo attivo nella promozione del risanamento degli stabili con componenti contenenti amianto, coprendo le spese che derivano dalla loro gestione in occasione di lavori di rinnovo o ristrutturazione. L'interesse pubblico nell'incentivare lavori di ristrutturazione o rinnovo è in ogni caso meglio tutelato in relazione al tema del risanamento energetico degli edifici.

Per i motivi esposti, il Consiglio di Stato raccomanda di respingere la Mozione.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Allegati

- Mozione 14 ottobre 2019
- N. Solcà e L. Bottinelli: "Amianto negli edifici abitativi ticinesi: la regola e non l'eccezione?".
Dati – Statistiche e società – Ottobre 2018.

MOZIONE

Amianto: è ora di dare un sostegno concreto allo smaltimento

del 14 ottobre 2019

Premessa

Tra il 1904 e il 1990 circa, l'amianto era usato come componente per diversi materiali edili. Tali materiali contaminati sono stati impiegati in particolare negli edifici costruiti tra gli anni 1950 e 1970 e possono nuocere alla salute di artigiani e occupanti, soprattutto nell'ambito di una ristrutturazione, più raramente in quello dell'uso normale dei locali. Anche in piccole concentrazioni, la presenza di polvere di amianto nell'aria può favorire l'insorgenza di malattie tumorali ai polmoni.

In Svizzera, l'impiego dell'amianto è vietato dal 1989. Gli edifici costruiti con materiali contenenti questa sostanza prima dell'introduzione del divieto o della scadenza dei termini di transizione possono costituire una minaccia per la salute. Basta un qualsiasi intervento meccanico (smerigliare, trapanare, fresare, spezzare, segare) per liberare una quantità in parte ingente di amianto.

Qualsiasi lavorazione di materiali edili amiantosi, inclusi piccoli lavori di riparazione o di manutenzione, esigono l'adozione di misure di protezione. Sovente è addirittura necessario rivolgersi a un'impresa specializzata in risanamenti. (fonte: UFSP)

Una statistica del 2014 rileva che le perizie totali svolte in quell'anno rilevano una media di ritrovamento di materiali con amianto nell'87% dei casi, mentre nelle perizie parziali il dato si ferma al 67%. A dipendenza dell'epoca di edificazione viene sostanzialmente osservato che queste frequenze si confermano: la percentuale di ritrovamento di amianto oscilla fra l'80% e il 100% negli edifici in cui è stata realizzata una perizia totale, e si colloca attorno al 70%-80% in quelli sottoposti a perizie parziali.

Introduzione a tappe del divieto di utilizzo, importazione ed esportazione di amianto

- 1° marzo 1990
 - o Prodotti e oggetti contenenti amianto, salvo eccezioni elencate di seguito
- 1° gennaio 1991
 - o Lastre piane e ondulate di grande formato
 - o Tubi di allacciamento al collettore principale
 - o Filtri e mazze ausiliari di filtraggio per la produzione di bevande
- 1° gennaio 1992
 - o Guarnizioni di attrito per veicoli a motore, macchine e impianti industriali
- 1° gennaio 1995
 - o Condotte e canalizzazioni
 - o Guarnizioni di attrito di ricambio per veicoli a motore, veicoli ferroviari, macchine e impianti industriali con particolari caratteristiche tecniche
 - o Guarnizioni delle testate per motori di vecchio tipo
 - o Giunti piatti statici e guarnizioni dinamiche per elementi sottoposti a forti sollecitudini
 - o Filtri ultrafini per la sterilizzazione e la produzione di bevande e medicinali
 - o Diaframmi per processi di elettrolisi

Liberiamoci dall'amianto

Oggi nel nostro Cantone gli stabili contaminati da amianto o edificati con materiali edili amiantosi sono ancora numerosi e le istituzioni chiedono che i proprietari d'immobili si adoperino nella bonifica

di queste strutture. Rivendicazioni dell'amministrazione cantonale condivisibili penso sia dalla politica, dalla popolazione che dai proprietari immobiliari. Ma come facciamo a liberarci dall'amianto? Il rinnovo o la ristrutturazione di una costruzione comporta sempre dei costi non indifferenti. Inoltre la rimozione di materiali amiantosi ha costi supplementari ai quali il privato deve far fronte: dall'azienda specializzata nella rimozione di questi materiali, alla messa in sicurezza del cantiere, allo smaltimento. Tutte queste operazioni finanziarie supplementari non sono un incentivo ad agire. I proprietari di vecchi immobili, sono spesso scoraggiati a risanare gli edifici (con evidenti vantaggi per ciò che riguarda l'ambiente e le emissioni di CO₂) proprio a causa dell'eventuale presenza di amianto e dei costi correlati.

Questo ha un effetto perverso: conviene costruire nuovi palazzi, piuttosto che risanare quelli vecchi con utilizzo maggiore del territorio e cementificazioni di superfici oggi ancora verdi.

In nome della salute pubblica e dell'ambiente il Cantone ha dei doveri nell'impegnarsi a favorire una messa in sicurezza di questi stabili potenzialmente pericolosi. D'altro canto i proprietari degli immobili si trovano di fronte ad una situazione sconveniente, al tempo dell'edificazione o ristrutturazione dei loro stabili l'utilizzo di materiali edili contenenti amianto non solo era legale, ma non ne erano conosciuti gli effetti collaterali per la salute. Oggi però lo Stato impone ai privati di rimuovere queste strutture con ditte specializzate (ovviamente maggiormente costose rispetto ad una qualunque altra azienda convenzionale) ed accollarsi gli onerosi costi di smaltimento di questo materiale pericoloso.

Con questa mozione si vuole chiedere che il Cantone svolga un ruolo attivo nella promozione al risanamento degli stabili con componenti amiantose. Nel concreto si chiede che lo Stato studi un modello di compensazione per i proprietari immobiliari che si impegnano a sostituire e risanare una struttura inquinata. Nel dettaglio si chiede che il Cantone copra quel delta di maggiori spese che vanno a ricadere sul privato nella sostituzione di una struttura di uno stabile contenente amianto rispetto la stessa opera di rinnovo per un edificio con assenza di questa sostanza.

Andrea Censi