

L'ozono: vita per la Terra

Tra i 18 e i 40 Km di altitudine dalla sua superficie, a livello della stratosfera, la Terra è interamente avvolta da uno strato di ozono (O₃). L'ozono è un gas la cui molecola è formata da 3 atomi di ossigeno. Grazie alla sua proprietà di assorbire gran parte delle radiazioni solari ultraviolette nell'alta atmosfera (i raggi UV), l'ozono costituisce un efficace schermo contro queste radiazioni, permettendo, così, la vita sulla Terra. Se i raggi ultravioletti raggiungessero la superficie terrestre, produrrebbero effetti letali sugli essere viventi: ad esempio, ci si scotterebbe oltre cinquanta volte più in fretta di quanto avvenga adesso perfino con il sole più caldo. E' stato calcolato che un'eventuale diminuzione dell'1% della concentrazione di ozono nella stratosfera causerebbe un aumento del 2% delle radiazioni ultraviolette, particolarmente di quelle di tipo B, maggiormente dannose per l'uomo.

La nascita di un problema

All'interno della stratosfera esiste un naturale equilibrio tra i processi di formazione e di decomposizione dell'ozono: per ogni molecola di ozono che si consuma, se ne forma una nuova. L'alterazione di questo equilibrio e, conseguentemente, la distruzione dell'ozono, è dovuta principalmente all'emissione in atmosfera di molecole di cloro contenute in molti gas usati dall'uomo negli impieghi più diversi: come propellenti all'intero delle bombolette spray, nei circuiti refrigeranti dei frigoriferi, negli impianti di condizionamento d'aria e negli impianti antincendio. Basti pensare che una sola molecola di cloro può distruggere sino a 100.000 molecole di ozono. I gas contenenti cloro sono principalmente i CFC (cloro-fluoro-carburi), gli halons (idrocarburi alogenati contenenti anche bromo, anch'esso dannosissimo per l'ozono) e gli HCFC (idro-cloro-fluoro-carburi).

1.0 I gas dannosi per l'ozono >>

- 1.1 La sostituzione dei CFC, degli Halons e degli HCFC
- 1.2 Le misure dell'impatto ambientale
- 1.3 Gli anni '70: l'inizio della regolamentazione
- 1.4. Caratteristiche ed impieghi dei gas nocivi

2.0 La Comunità internazionale a difesa dell'ozono >>

- 2.1 Il Protocollo di Montreal e i successivi sviluppi
- 2.2 Cosa dice la Comunità europea
- 2.3 La normativa italiana e quella comunitaria
- 2.4 La situazione attuale
- 2.5 I contrasti tra le normative italiane

3.0 La tutela dell'utente >>

4.0 La dismissione degli impianti e la normativa sui rifiuti >>

- 4.1 I Consorzi e le loro attività

5.0 Conclusioni >>

6.0 Proposte >>

1.0 I GAS DANNOSI PER L'OZONO

E' del 1956 la scoperta, al di sopra dell'Antartide, del buco nella fascia di ozono stratosferico. Nel 1968 venne pubblicato il primo rapporto scientifico sul fenomeno. Dal 1978, il «buco» è andato progressivamente aumentando e si è potuta osservare una diminuzione del contenuto di ozono anche al di sopra di altre regione del Globo. Oggi, le sue dimensioni hanno raggiunto un livello di guardia.

L'esigenza di sostituire i cloro-fluoro-carburi e gli Halons ha condotto la ricerca a muoversi lungo due direttrici potenziali, l'una in grado di offrire una soluzione immediata al problema rappresentato dalla massa di emissioni che recano danno alla fascia di ozono, l'altra di più ampio respiro.

1.1 La sostituzione dei CFC, degli Halons e degli HCFC

Nel primo caso, si è giunti alla sostituzione dei CFC con sostanze già esistenti, ma in via di perfezionamento: tali sono gli HCFC (idro-cloro-fluoro-carburi) in grado di offrire qualità termodinamiche ad essi comparabili e costi di produzione accettabili per l'industria utilizzatrice.

Pur non riflettendo una soluzione ottimale, questi presentano un potenziale di distruzione dell'ozono (o.d.p.) più basso rispetto ai CFC.

1.2 Le misure dell'impatto ambientale

La misura del contributo all'assottigliamento dello strato di ozono, da parte di questi prodotti, è data da un indice denominato o.d.p., che viene solitamente correlato al suo tempo di permanenza nell'atmosfera: l'a.l.t. O.d.p. e a.l.t. sono spesso affiancati da un'ulteriore misura volta a dare un quadro più generale dell'impatto ambientale provocato da una sostanza: è il g.w.p., parametro adottato per misurare l'incidenza di un'emissione gassosa sull'effetto serra. Esso non ha, però, alcuna relazione con l'ozono.

1.3 Gli anni '70 : l'inizio della regolamentazione

Se per i CFC, individuati già negli anni '70 quali primi responsabili del buco dell'ozono e, successivamente, per gli Halons, la comunità internazionale ha da tempo intrapreso la via dell'adozione di drastici provvedimenti tesi a vietarne la produzione e a limitarne l'uso nei Paesi sviluppati, è soltanto da qualche anno che per gli HCFC si è giunti ad un regolamentazione che ne controlla, come vedremo in seguito, l'utilizzo poiché ritenuti dannosi per la fascia di ozono. Ciononostante, sembrano esistere ancora - in Italia - delle lacune normative relative all'uso di HCFC.

1.4 Caratteristiche ed impieghi dei gas nocivi

I CFC

Quantità stimata ancora presente negli impianti di refrigerazione, condizionamento ed estintori portatili
IN ITALIA: CIRCA 20.000 TONNELLATE Sono idrocarburi alogenati contenenti fluoro e cloro in proporzioni variabili a seconda dell'uso al quale sono destinati Una volta liberati, si disperdono nell'aria e raggiungono la stratosfera ad un'altezza di 15-30 Km. Decomponendosi e distruggendo, così, l'ozono. Sono usati nell'industria del freddo (frigoriferi, congelatori e condizionatori d'aria) , come agenti espandenti nelle schiume isolanti e come solventi, oltre che nelle bombolette spray (soprattutto aerosol). Fino a qualche tempo fa erano contenuti anche negli estintori portatili in qualità di agenti antincendio.

Gli Halons

Quantità stimata ancora presente negli impianti fissi di spegnimento e nei presidi antincendi IN ITALIA:

CIRCA 10.000 TONNELLATE (di cui, notificate al Ministero dell'Ambiente, circa 2.500 tonnellate) Anche gli Halons sono idrocarburi alogenati facilmente vaporizzabili e la loro composizione chimica comprende fluoro, cloro e bromo. Se ne contano di tre tipi e quelli di uso più comune sono l' Halon 1211 (cloro-difluoro-bromo-metano) e l'Halon 1301 (trifluoro-bromo-metano). Principalmente utilizzati negli estintori portatili i primi e i secondi nei sistemi antincendio fissi ubicati presso le grandi aree occupate dall'uomo (fabbriche, magazzini, CED, grandi uffici), nonché come protezione contro le esplosioni, gli Halon possiedono una serie di caratteristiche che ne hanno fatto uno dei prodotti più diffusi. Purtroppo, gli Halons sono, insieme ai CFC, i maggiori responsabili della diminuzione dell'ozono.

Gli HCFC

Quantità stimata ancora presente IN ITALIA negli impianti di refrigerazione e condizionamento circa 30.000 TONNELLATE e negli impianti fissi di spegnimento e negli estintori portatili circa 500 TONNELLATE La famiglia degli HCFC comprende circa 34 composti chimici. L' HCFC è tra i principali sostituti dei CFC, del quale è un derivato. Viene utilizzato per le stesse applicazioni dei CFC, ma è stato presentato anche come sostituto dell'Halon in qualità di agente estinguente contro gli incendi sia negli impianti fissi che negli estintori portatili.

2.0 LA COMUNITA' INTERNAZIONALE A DIFESA DELL'OZONO

2.1 Il Protocollo di Montreal e i successivi sviluppi.

Nel settembre 1987 fu siglato a Montreal, da circa 150 Nazioni, un Protocollo sulle sostanze nocive per l'ozono stratosferico. Questo, è stato il primo atto ufficiale da parte della comunità internazionale volto a proteggere la fascia di ozono.

Il Protocollo di Montreal, successivamente emendato negli incontri di Londra e Copenaghen rispettivamente del 1990 e del 1992, fissava limiti temporali e quantitativi relativi alla produzione e all'uso delle sostanze dannose da parte delle industrie, ai quali le Nazioni aderenti avrebbero dovuto attenersi in vista della loro progressiva eliminazione. Tra tutte le sostanze dannose il Protocollo include i CFC, gli Halons e con gli emendamenti, gli HCFC, stabilendo, tuttavia, alcune deroghe per quegli usi definiti come «essenziali», da stabilirsi ogni anno da parte delle Nazioni aderenti.

A tal proposito, il Protocollo di Montreal definisce l'uso di una sostanza come «essenziale» solo se questa è necessaria per la salute e la sicurezza, oppure rivesta un'importanza cruciale per il funzionamento della società, ivi compresi gli aspetti culturali e intellettuali, sempre che non vi siano alternative tecnicamente ed economicamente praticabili, nonché eco-compatibili.

La Conferenza delle Parti di Vienna del 1995 ha ulteriormente accelerato i limiti temporali agli usi degli Halons, del bromuro di metile e degli HCFC previsti dal Protocollo di Montreal.

2.2 Cosa dice la Comunità Europea.

Per adeguare la propria normativa a quanto stabilito dal Protocollo di Montreal e dai successivi emendamenti, la Comunità Europea ha adottato diversi Regolamenti.

L'ultimo Regolamento in ordine di tempo – il Reg. n. 3093 del 1994 – rappresenta l'attuale riferimento

normativo europeo.

Riguardo ai CFC, esso ne sancisce il divieto di produzione entro il 31.12.1994, ma stabilisce anche alcune deroghe in virtù delle quali viene autorizzata la produzione e l'utilizzo limitatamente a quegli usi definiti «essenziali», secondo la definizione adottata dal Protocollo di Montreal, sempre che non siano disponibili prodotti o tecnologie alternative a minor impatto ambientale.

Riguardo agli Halons, il divieto di produzione è sancito a partire da 31.12.1993 ed, anche in questo caso, il Regolamento CE stabilisce le deroghe relative agli «usi essenziali».

Per quanto riguarda gli HCFC il Regolamento CE prevede l'eliminazione progressiva della produzione e dell'uso di HCFC entro il 31.12.2014, ma stabilisce una serie di divieti immediati al loro uso. Infatti, a partire dal 01.06.1995 l'uso di HCFC è vietato eccetto che come solventi, come refrigeranti, per la produzione di schiume isolanti, per la ricerca e lo sviluppo, come materie prime nella produzione di altri prodotti chimici, come gas vettore di sostanze di sterilizzazione in sistemi a circuito chiuso.

Esso non prevede che gli Stati membri determinino gli «usi essenziali» e per gli HCFC, e non include la possibilità di un loro utilizzo come gas estinguenti nei sistemi antincendio che, pertanto, è da considerarsi vietato.

Di più, l'art. 14 del già citato Regolamento, prevede che, a partire dal 01.04.1995, venga attuato il recupero dei CFC degli Halons e degli HCFC contenuti nei sistemi antincendio e nei sistemi di refrigerazione e condizionamento, durante le operazioni di manutenzione, per la loro rigenerazione e/o la loro distruzione.

2.3 La normativa italiana e quella comunitaria

In Italia, la produzione e l'utilizzo di sostanze quali CFC, halons ed HCFC, furono regolamentati per la prima volta con la legge n. 549 del 1993, successivamente modificata e adattata alla normativa comunitaria con il decreto legge n. 56 del 10.02.1996, più volte reiterato e con il decreto ministeriale di attuazione del 26.03.1996.

E' singolare che tale decreto ammetta, nonostante il divieto della normativa comunitaria, l'uso in impianti antincendio fissi di HCFC (definito come «uso essenziale») i cui valori massimi di g.w.p., o.d.p. e a.l.t. non superino rispettivamente 3.400, 0.065 e 42 anni.

Successivamente, il Parlamento italiano approvava la legge n. 179 del 16.06.1997 che fissa al 31.12.2008 il termine all'utilizzo delle sostanze lesive di cui alla Tab. A. e B (CFC, Halons e HCFC) allegata alla Legge 549/93 ed in attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi, il D. Lgs. n. 22/97 con un ulteriore D.M. 5.2.98 per le procedure semplificate di recupero dei rifiuti, pubblicati sulla G.U., rispettivamente, in data 28.22.2997 e 16.04.1998.

Purtroppo, i produttori ed importatori operanti in Italia che si attengono alle norme CE si trovano da qualche tempo in una posizione difficile, a causa della situazione normativa confusa ed irregolare in cui attualmente versa in Italia il settore antincendio.

Come abbiamo visto, le normative attualmente in vigore che regolano gli utilizzi dei CFC, Halons e HCFC, sono cinque:

- D.M. 26 marzo 1996
- Legge 179 del 16.6.97
- Reg. CE 3093/94
- D. Lgs. 22/97

- D.M. 5.2.98

Oltre ai contrasti tra il DM 26.3.96 e la Legge 179/97 sono evidenti, soprattutto, anche quelli con il Reg. CE 3093/94 che, è bene ribadirlo, prevale sulle leggi nazionali in virtù dell'art. 179 del Trattato di Roma.

2.4 La situazione attuale

Occorre premettere che il D.M. 26.3.96 del Ministero dell'Ambiente già all'epoca della sua emanazione risultava in aperto contrasto con la normativa CE che non prevedeva possibilità di deroghe all'impiego di HCFC negli impianti antincendio ed, inoltre, violava la legge 400/88.

E' di tutta evidenza che con le disposizioni di cui all'art. 4 del DM, 26.3.96 l'Italia ha violato la normativa CEE perché ha:

- adottato dei parametri non previsti dal Reg. CE 3093/94
- ammesso all'impiego nell'antincendio una classe di prodotti vietata dal Regolamento
- non ha chiesto, come sarebbe stato suo preciso obbligo, la preventiva autorizzazione comunitaria
- ha dettato una normativa tecnica senza sottoporla preventivamente alla commissione, come prescritto dall'art. 8 della Direttiva 83/189/CE.

Infatti, il D.M. 26.3.96 consente l'uso negli impianti antincendio di qualunque sostanza gassosa di cui alla tabella B, b), gruppo I, allegata alla L. 549/93, per le quali tale uso sia considerato essenziale, a condizione che siano rispettati tre parametri inesistenti nel Regolamento (CE) n. 3093/94, introdotti unilateralmente dall'Autorità Governativa Italiana, due dei quali, peraltro, nulla hanno a che fare con la tutela dell'ozono.

Invero, mentre nella Comunità Europea l'uso degli HCFC, dal 1° giugno 1995, è vietato nei nuovi impianti antincendio, il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato consentono l'uso degli HCFC anche negli impianti nuovi, purché rispondenti ai seguenti parametri:

- ODP (indice di impoverimento dello strato di ozono) non superiore a 0.065
- GWP (indice di effetto serra) non superiore a 3400;
- ALT (indice di permanenza in atmosfera) non superiore a 42 anni.

L'Italia, pertanto, in discordanza con il Regolamento (CE) N. 3093/94, ha individuato parametri aggiuntivi / quali il GWP e l'ALT) che nulla hanno a che fare con la tutela dell'ozono, ed ha innalzato l'unico parametro (ODP) relativo all'ozono dal livello 0 (zero), cui la quasi totalità dei produttori mondiali si attiene, allo 0,065 (di poco superiore allo 0,055 riscontrabile in alcuni prodotti commercializzati nel nostro paese).

Il risultato di tale discutibile impostazione è evidente: le miscele di HCFC hanno potuto sinora essere impiegate nel nostro Paese indiscriminatamente nella costruzione di nuovi impianti, pur essendo sottoposto a gravi limitazioni nel resto dell'Europa, che applica il Regolamento.

Orbene, le disposizioni dei regolamenti comunitari possono essere modificate dagli Stati membri solo in due ipotesi, totalmente inesistenti nel caso di specie:

- laddove vi sia il preventivo o preliminare consenso della CE, quando uno Stato voglia stabilire sul suo territorio limitazioni maggiori di quelle fissate nel Regolamento;
- ovvero, previa autorizzazione in deroga, rilasciata dalla CE, quando uno Stato ritenga di dovere stabilire, sempre sul suo territorio, condizioni meno restrittive, per ragioni che la Commissione CEE deve

valutare.

Poiché l'Italia non ha mai ottenuto nessuna autorizzazione a derogare, in senso meno restrittivo, alle disposizioni dettate dal Regolamento sull'uso degli HCFC, le norme nazionali di cui al D.M. 26.3.96 risultano in contrasto con il Regolamento stesso.

Inoltre la direttiva 83/189/CEE, modificata dalla direttiva 94/10/CEE, dispone che gli Stati membri, prima dell'adozione, siano tenuti a comunicare alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica, esternando i motivi che ne rendono necessaria l'adozione, salvo che si tratti di trasposizione integrale di una norma internazionale od europea, nel qual caso è sufficiente una semplice comunicazione.

Ciò al fine della trasmissione del progetto agli altri Stati, che possono inviare osservazioni di cui lo Stato autore del progetto terrà conto nei limiti del possibile. Non vi è dubbio, per le suesposte ragioni che il D.M. 26.3.96 definisca una serie di regole tecniche in materia di produzione ed utilizzazione dei gas HCFC. Infatti, secondo l'articolo 1 della più volte richiamata direttiva 83/189/CEE, per «regola tecnica» si intende le specificazioni tecniche la cui osservanza è obbligatoria.

A sua volta, per «specificazione tecnica» si intende quella contenuta in un documento che definisce le caratteristiche richieste in un prodotto, quali i livelli di qualità o di proprietà di utilizzazione, la sicurezza e così via.

Ciò premesso, non sembra dubbio che le prescrizioni dettate dall'articolo 4 del D.M. 26.3.96 configurino delle tipiche regole tecniche.

Negli atti citati vengono infatti definite le caratteristiche e le proprietà di utilizzazione, di una serie di prodotti (i gas nocivi per lo strato dell'ozono stratosferico) indicandone, ad esempio, i livelli di ODP, di GWP, e di Alt, gli apparecchi in cui essi possono o meno essere usati i termini di tali utilizzazioni e simili. D'altra parte, è certo che tali regole non costituiscono la semplice trasposizione di normative internazionali o europee, tant'è vero che esse contrastano col Regolamento.

Orbene, non risulta che i progetti di tali regole tecniche siano mai stati inviati alla Commissione CE ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 8 della citata direttiva 83/189/CEE.

Anche sotto questo profilo si può affermare che lo Stato Italiano è incorso in un evidente contrasto alle prescrizioni delle relative norme tecniche.

Inoltre, come risulta dai suoi «considerando», il Regolamento comunitario n. 3093/94, avente come base giuridica l'articolo 130 S, n. 1, del Trattato CE, disposizione finalizzata alla realizzazione degli obiettivi dell'articolo 130 R, ha per scopo, tenendo conto delle conoscenze scientifiche e tecniche e dell'esistenza di sostanze sostitutive, l'adozione di misure di eliminazione progressiva delle sostanze che riducono lo strato di ozono.

In particolare, come risulta dal suo terzo, quarto e quinto «considerando», il regolamento è stato adottato per rispettare gli obblighi derivanti:

- dalla Convenzione di Vienna 22 marzo 1985, per la protezione dello strato di ozono;
- e dal Protocollo di Montreal 16 settembre 1987, relativo alle sostanze che riducono lo strato di ozono (decisione del Consiglio 14 ottobre 1988, 88/540/CEE; GU L297, pag. 8), nel testo modificato dall'emendamento 29 giugno 1990 (decisione del Consiglio 132 dicembre 1991, 91/690/CEE; GU L 377, pag. 28), nonché dal secondo emendamento al protocollo di Montreal 25 novembre 1992 (decisione del Consiglio 2 dicembre 1993, 94/68/CEE; GU 1994, L 33, pag. 1).

Orbene, le disposizioni dei Regolamenti, secondo la costante giurisprudenza di ogni ordine e grado, possono essere modificate dagli Stati membri solo in due ipotesi, che certamente qui non ricorrono:

- senza il consenso della CE, quando uno Stato voglia stabilire sul suo territorio limitazioni maggiori di quelle fissate nel Regolamento;
- previa autorizzazione in deroga, rilasciata dalla CE, quando uno Stato ritenga di dover stabilire, sempre sul suo territorio, condizioni meno restrittive.

L'Italia non ha mai ottenuto nessuna autorizzazione a derogare in senso meno restrittivo, alle disposizioni dettate dal Regolamento sull'uso degli HCFC.

Pertanto, conclusivamente, il D. 26.3.96 è in contrasto con:

- l'articolo 5 del Reg. CE 3093/94 del Consiglio, del 15 dicembre 1994, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono in G.U.C.E. n. L 333 del 22 dicembre 1994
- l'articolo 130 S, n. 1, del Trattato CE, disposizione finalizzata alla realizzazione degli obiettivi dell'articolo 130 R
- l'articolo 8 della Direttiva 83/189/CEE
- l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988 n. 400.
- l'articolo 6, comma 8, della legge 28 dicembre 1993 n. 549

Ai sensi dell'articolo 6, comma 8 della legge 28 dicembre 1993 n. 549, l'elenco dei prodotti e dei beni contenenti sostanze lesive è approvato con procedimento di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988 n. 400.

Il regolamento di cui al D.M. 26.3.96 che, all'art. 4, individua le sostanze lesive secondo parametri propri (GWP, ODP, ALT), è stato approvato senza l'esperimento della procedura di cui all'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988 n. 400, pur se emesso in esecuzione e/o integrazione della Legge 28.12.93 n. 549. Il regolamento, cioè, non è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato.

La circostanza, peraltro, non ha solo un rilievo formale e procedurale ma, viepiù, anche sostanziale, giacché l'esperimento della indicata procedura e, quindi, l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato avrebbe certamente consentito l'eliminazione di ogni profilo di contrasto con il Regolamento (CE) n. 3093/94 e con la direttiva n. 83/189/CEE.

Peraltro, è appena il caso di accennare che, nel nostro sistema delle fonti del diritto, l'esercizio della funzione legislativa o normativa da parte del potere esecutivo è subordinato ad una delega da parte del potere legislativo.

Gli unici atti a contenuto normativo che il Governo può emanare sono i decreti legislativi, i decreti legge ed i regolamenti.

Questi ultimi sono comunque subordinati alla legge e nelle legge trovano la propria fonte. In particolare, è l'articolo 17 della legge n. 400/88 che attribuisce al Governo l'esercizio del potere normativo secondario ed è la stessa norma a richiedere che gli atti governativi (anche i decreti ministeriali) a contenuto normativo debbano possedere una determinata forma.

Siano essi adottati con decreto del Presidente della Repubblica, con decreto interministeriale ovvero con decreto ministeriale, il comma 4 dell'articolo 17 richiede espressamente che essi debbano recare la denominazione di «regolamenti», debbano essere adottati previo parere del Consiglio di Stato e sottoposti a visti o a registrazione della Corte dei Conti.

E' dunque evidente che il D.M. 26.3.96 non può essere compreso all'interno di questa categoria di atti non rivestendo i suddetti requisiti formali.

Pertanto, il D.M.26.3.96 non può essere considerato un atto governativo a contenuto normativo.

Il T.A.R. Lazio ha recentemente chiarito che « a differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali, i regolamenti sono espressione di una potestà normativa, attribuita all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolamentazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi caratteri della generalità ed astrattezza; pertanto non può considerarsi atto regolamentare il D.M. 16 maggio 1995 con cui il Ministero dell'Industria ha adottato criteri per l'erogazione e la restituzione dei finanziamenti previsti dall'articolo 2 bis D.L. 19 dicembre 1994 n. 691....., essendo espressione di una semplice potestà amministrativa e rivolto alla cura concreta d'interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di un pluralità di destinatari non necessariamente determinata nel provvedimento ma determinabile»(T.A.R. Lazio, Sezione III, 10 settembre 1996 n. 1671 in I T.A.R. 1996, I, 3663).

A rafforzare quanto sopra esposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, è stata rimessa alla Corte di Giustizia della Comunità Europea la questione se l'articolo 5 del regolamento vieti l'uso e, di conseguenza, l'immissione in commercio degli HCFC (idroclofluorocarburi) nel settore della lotta agli incendi e se tale divieto è legittimo con riferimento all'articolo 130 R del Trattato.

La Corte di Giustizia, con sentenza del 14 luglio 1998 allegata, resa nel procedimento C-284/95 ha statuito con sentenza ex articolo 177 del trattato quanto segue:

- L'art. 5 del regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1994, n. 3093, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, dev'essere interpretato nel senso che esso vieta totalmente l'uso e, di conseguenza, l'immissione in commercio degli idrocloro fluorocarburi destinati alla lotta antincendio.

L'esame delle questioni sottoposte non ha rivelato alcun elemento atto a inficiare la validità del regolamento 3093/94. Tale chiaro ed inequivocabile pronunciamento trova conferma in altra decisione della Corte di Giustizia allegata, resa con sentenza ex articolo 177 del Trattato CE del 14 luglio 1998 nel procedimento C- 341/95 che fornisce identica lettura dell'articolo 5 del regolamento CE N. 3093/94.

Com'è noto, una sentenza ex articolo 177 vincola il giudice nazionale non solo per il caso trattato, ma anche per tutti i casi analoghi.

2.5 I contrasti tra le normative italiane

La contraddittorietà esistente tra il DM 26.3.96 e la Legge 179/97 si rinviene nei termini di dismissione delle sostanze lesive indicati nei due provvedimenti. Infatti, se da un lato il DM 26.3.96 all'art. 2 prescrive che la dismissione delle sostanze di cui alla Tab. A – gruppo II (allegata alla Legge 549/93 e riguardante i soli gas Halon 1211 – 2402 e 1301) debba avvenire entro il 31.12.1998, dall'altro la Legge 179/97, all'art. 2 comma 3 prevede che l'utilizzo delle sostanze di cui alla Tab. A e B allegata alla Legge 549/93 riguardante i CFC, gli Halons e gli HCFC debba cessare il 31.12.2008.

Peraltro, la salvaguardia normativa del D.M. 26.3.96 invocata con alcune circolari del Ministero dell'Ambiente (allegate) e indicata all'art. 7 della Legge 179/97 deve intendersi sicuramente circoscritta al periodo temporale di vigenza dei decreti ad esso collegati e non può sicuramente significare il mantenimento in vita di «situazioni giuridiche» incompatibili con la nuova regolamentazione introdotta con la nuova Legge 179/97.

Tale conclusione trova conferma anche sulla base dei principi vigenti in tema di gerarchia delle fonti del diritto, tra i quali si annovera il principio gerarchico secondo cui le leggi, quali fonti di grado superiore, prevalgono sui regolamenti, fonti di grado inferiore.

Ne consegue che la data di dismissione dell'Halon, fissata nel D.M. debba ritenersi tacitamente abrogata in favore della diversa data indicata nella fonte legislativa di grado superiore, ovvero la Legge 179/97.

3.0 LA TUTELA DELL'UTENTE

Il forte impegno politico che anima la Comunità Europea e tendente ad esperire ulteriori azioni che riducano la produzione e l'uso delle sostanze che depauperano l'ozono, come i CFC, gli Halons e gli HCFC, supportato dal rapido aumento della disponibilità di sostanze alternative per proteggere ulteriormente lo strato di ozono, non possono prescindere da una normazione nazionale certa ed inequivocabile soprattutto a tutela dell'utente.

Infatti, l'attuale contraddittorietà legislativa genera nell'utente false aspettative e miraggi economici che lo portano ad effettuare scelte sbagliate, con notevoli danni economici.

4.0 LA DISMISSIONE DEGLI IMPIANTI E LA NORMATIVA SUI RIFIUTI

Come previsto dall'art. 6 del DM 26.3.96, molte aziende del settore antincendio hanno aderito a dei Consorzi finalizzati all'istituzione di centri di raccolta autorizzati al recupero degli Halons contenuti sia negli impianti fissi che negli estintori portatili.

4.1 I Consorzi e le loro attività

Per l'espletamento di questa attività i Centri di raccolta devono garantire ai Ministeri competenti che le operazioni siano svolte conformemente alle procedure preventivamente approvate, che il personale sia stato adeguatamente addestrato e che gli stessi siano stati certificati da un Ente riconosciuto o che siano in possesso della certificazione ISO 9000, così come previsto all'art. 4 comma 6 e 10 dell'Accordo di programma sottoscritto dai Consorzi con i Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria.

Con l'entrata in vigore del D. Lgs. 22/97, i CFC, gli Halons e gli HCFC sono stati inclusi nelle categorie riportate nell'allegato A del predetto Decreto Legislativo e definiti «rifiuto» in caso di dismissione, con gravi problemi connessi al loro trasporto.

Fortunatamente per gli halons, gli stessi venivano individuati nel D.M. 5.2.98 quali rifiuti non pericolosi e sottoposti alle procedure semplificate di recupero. Tuttavia, seppur attenuati, i nuovi adempimenti hanno creato non pochi problemi ai Centri di raccolta, richiedendo da parte di tutti un notevole sforzo tecnico – economico- organizzativo per il loro superamento.

Comunque, l'impegno profuso da parte dei Consorziati al fine di rispettare le leggi ed i regolamenti viene, all'atto pratico, vanificato dalla presenza, nel settore, di «pseudo operatori» che, millantando credenziali inesistenti, ingenerano negli utenti il convincimento che i Consorziati non siano i soli soggetti abilitati alla dismissione degli Halons.

Ciò si traduce in un'assenza di tutela per gli utenti che, ignorando la «giungla normativa» in cui versa il settore, incontrano serie difficoltà nell'individuazione dei soggetti autorizzati a cui conferire i rifiuti (allegato memorandum legislativo per l'utente).

Il rispetto della normative e la conseguente salvaguardia dell'ambiente può efficacemente esplicarsi con procedure univoche, controlli specifici da parte del N.O.E (Nucleo Operativo Ecologico) e con la pubblicazione di un elenco di aziende autorizzate. Questi provvedimenti sono ormai inderogabili anche in vista della urgente regolamentazione dei CFC, di cui a tutt'oggi ancora si consente l'utilizzo, generando

fenomeni criminali di grande portata (allegato redazionale).

5.0 CONCLUSIONI

In conclusione, possiamo sintetizzare che il D.M. 26.3.96 è contrasto con:

- l'articolo 5 del Reg. CE 3093/94
- l'articolo 130 S, n. 1 del Trattato CE
- l'articolo 8 della Direttiva CE 83/189
- l'articolo 17 comma 1 della Legge 400/88
- l'articolo 6 comma 8 della Legge 549/93
- con la normativa vigente relativamente alla data di dismissione degli Halons, indicata nella Legge 179/97.

6.0 PROPOSTE

Nello spirito di fattiva collaborazione possiamo avanzare delle proposte mirate per far chiarezza nel mercato dell'antincendio, della refrigerazione e del condizionamento:

- abrogazione del DM 26.3.96
- contemporanea emissione di un nuovo D.M. conforme al precedente ma epurato dell'art. 4, con la nuova data di dismissione Halon al 31.12.1999
- richiedere deroga alla Commissione CE per l'eventuale utilizzo degli HCFC nella lotta antincendio
- emissione di procedure tecniche per la raccolta degli Halons
- demandare al N.O.E. controlli e verifiche
- concedere incentivi per la sostituzione degli Halons con gas inerti
- sanzionare amministrativamente la detenzione degli impianti ad Halon eccedente il 31.12.1999
- emissione di un D.M. riguardante la cessazione d'uso dei CFC al 31.06.99 la loro dismissione totale entro il 31.12.2000 e le regole tecniche per la raccolta
- inserimento dei CFC nelle procedure semplificate dei rifiuti