

---

XIV LEGISLATURA

---

Doc. **XXIII**

N. **7**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ  
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

*(istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399)*

(composta dai deputati: *Russo Paolo*, Presidente; *Vianello*, Vicepresidente; *Tucci*, Segretario; *Airaghi*, *Banti*, *Carboni*, *Coronella*, *De Luca*, *Grimaldi*, *Lezza*, *Lion*, *Messa*, *Mosella*, *Napoli Osvaldo*, *Parolo*, *Piglionica*, *Pinto*, *Russo Spena*, *Savo*, *Villari* e dai senatori: *Demasi*, Vicepresidente; *De Petris*, Segretario; *Agoni*, *Asciutti*, *Bergamo*, *Brutti Paolo*, *Filippelli*, *Giovanelli*, *Marano*, *Michelini*, *Morra*, *Nocco*, *Pascarella*, *Piccioni*, *Rotondo*, *Sodano*, *Tofani*, *Specchia*, *Tunis*, *Vallone*)

**DOCUMENTO SULLA NOZIONE GIURIDICA  
DEL TERMINE « RIFIUTO »**

(Relatore: **Presidente Paolo Russo**)

*Approvato nella seduta del 1° luglio 2004*

---

*Trasmesso alle Presidenze delle Camere il 5 luglio 2004  
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, legge 31 ottobre 2001, n. 399*

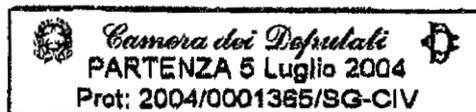
---



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE  
AD ESSO CONNESSE

IL PRESIDENTE



Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399, il Documento sulla nozione giuridica del termine "rifiuto", approvato nella seduta del 1° luglio 2004.

Con i miei migliori saluti

(Paolo Russo)

-----  
On. Pier Ferdinando CASINI  
Presidente della  
CAMERA DEI DEPUTATI



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE  
AD ESSO CONNESSE

IL PRESIDENTE



Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399, il Documento sulla nozione giuridica del termine "rifiuto", approvato nella seduta del 1° luglio 2004.

Con i miei migliori saluti

(Paolo Russo)

Sen. Marcello PERA  
Presidente del  
SENATO DELLA REPUBBLICA

**INDICE**  
—

Premessa — La definizione della nozione di rifiuto nella normativa vigente .....	<i>Pag.</i> 7
La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte di Cassazione .....	» 9
L'istruttoria svolta dalla Commissione .....	» 11
Le considerazioni della Commissione .....	» 12

## DOCUMENTO SULLA NOZIONE GIURIDICA DEL TERMINE « RIFIUTO »

**Premessa. — La definizione della nozione di rifiuto nella normativa vigente.**

La direttiva 75/442/CEE del 15 luglio 1975 del Consiglio in materia di rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991, ha prospettato la necessità di definire la nozione di rifiuto, sia al fine di favorire l'armonizzazione delle legislazioni, evitando disparità tra le disposizioni in applicazione o in preparazione nei vari Stati membri, con inevitabili conseguenze sulle condizioni di concorrenza e quindi sul funzionamento del mercato comune, sia soprattutto al fine di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della gestione dei rifiuti; a tale ultimo scopo, il legislatore comunitario ha previsto per gli Stati membri la necessità di introdurre un sistema di autorizzazioni e di controlli nei confronti delle imprese che smaltiscono rifiuti, al fine di coniugare il principio « chi inquina paga » con quello dello sviluppo sostenibile, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà (in base al quale se la tutela dell'ambiente può essere assicurata in modo efficace dal singolo Stato membro, l'intervento di diritto interno deve essere preferito a quello comunitario).

Ai sensi della direttiva sopra menzionata, si intende per rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

L'articolo 1 *a)* della direttiva è stato trasposto nella legislazione italiana dall'articolo 6, comma 1 — lettera *a)*, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (cosiddetto decreto Ronchi), secondo cui « è rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi ».

Il primo elemento essenziale della nozione di rifiuto è costituito dall'appartenenza ad una delle categorie di materiali e sostanze individuate nel citato Allegato A); tale elenco, tuttavia, ha un valore puramente indicativo, poiché lo stesso Allegato A), Parte I, comprende voci residuali capaci di includere qualsiasi sostanza od oggetto, da qualunque attività prodotti.

Rilievo primario, pertanto, finisce con l'assumere il secondo elemento della definizione, ovvero la condotta del detentore, incentrata sulla nozione di disfarsi.

Durante la XIII legislatura, l'VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati, approvava la risoluzione 7-00525, con la quale si impegnava il Governo ad elaborare una proposta del nostro Paese che contenesse chiari criteri per la definizione di rifiuto, del termine disfarsi, nonché per la distinzione rifiuto-prodotto.

La nozione di rifiuto, in particolare l'atteggiamento del detentore, è stato, quindi, oggetto di interpretazione autentica con l'articolo 14 del decreto legislativo 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178, secondo il quale per:

a) « si disfi » deve intendersi: qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale, un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B) e C) del decreto legislativo n. 22/1997;

b) « abbia deciso » deve intendersi: la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B) e C) del decreto legislativo n. 22/1997, sostanze, materiali o beni;

c) « abbia l'obbligo » deve intendersi: l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'Allegato D) del decreto legislativo n. 22/1997 (che riproduce la lista dei rifiuti che, a norma della direttiva n. 91/689/CEE, sono classificati come pericolosi).

La stessa normativa prevede, introducendo una doppia deroga alla nozione generale di rifiuto, che le fattispecie di cui alle lettere b) e c) non ricorrono se i beni o le sostanze o i materiali residuali di produzione o di consumo:

1) possono essere e vengono effettivamente ed oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

2) possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo, senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'Allegato C) del decreto legislativo n. 22/1997.

Tale definizione della nozione di rifiuto ha formato oggetto della decisione n. 200/2213-C(2002)3868, con la quale la Commissione Europea ha avviato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione, ritenendo la richiamata interpretazione autentica contrastante con gli obblighi previsti dalle direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE, in quanto rappresenta un'indebita limitazione del campo di applicazione della nozione di rifiuto.

Non solo.

I criteri menzionati al comma 2 dell'articolo 14, quali il riutilizzo nel medesimo o in analogo ciclo di produzione o consumo, coincidono, ad avviso della Commissione Europea, proprio con le operazioni di gestione di rifiuti che la direttiva mira a sottoporre a controllo.

Nella Comunicazione adottata il 27 maggio 2003, la stessa Commissione Europea, nell'avviare un'ampia consultazione pubblica sulla futura politica europea in questo campo, ha dedicato ampio spazio alla definizione di rifiuto, ricordando che tale definizione, contenuta nell'articolo 1, lettera *a*) della direttiva quadro sui rifiuti (75/442/CEE) è il fulcro della legislazione comunitaria. Si tratta, tuttavia, come la Commissione ha riconosciuto, di una definizione che è stata ed è (non solo nel nostro paese) al centro di intensi dibattiti, tanto più che l'articolo 8, paragrafo 2), punto IV) del Sesto Programma comunitario di azione in materia ambientale chiede che sia precisata la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è.

### **La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte di Cassazione.**

La definizione di ciò che deve intendersi per rifiuto non può prescindere dall'analisi che di tale nozione hanno compiuto la Corte di Giustizia, in ambito europeo, e, nel nostro paese, la Corte di Cassazione.

Dall'esame complessivo della giurisprudenza comunitaria sulla nozione di rifiuto, è dato ricavare un panorama che, muovendo da una definizione generale, affida al legislatore nazionale la possibilità di intervenire con normazioni specifiche, nel rispetto delle finalità indicate nell'articolo 174 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

È stato, in primo luogo, osservato che l'ambito di applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del termine disfarsi (sentenza 18 dicembre 1997, *Inter-Environment Wallonie*) ed è da ritenersi comprensiva delle sostanze e degli oggetti suscettibili di riutilizzo economico (sentenza 28 marzo 1990, *Gessoso e Zanetti*). Quanto al sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva 75/442, si è, inoltre, precisato che esso si riferisce a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (sentenza 25 giugno 1997, *Tombesi*). Gli Stati membri, in mancanza di disposizioni comunitarie sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi trasposte, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario; in tale prospettiva, tuttavia, l'uso, da parte del legislatore nazionale, di modalità di prova, come le presunzioni assolute, che abbiano l'effetto di restringere l'ambito di applicazione delle direttive escludendone sostanze, materie o prodotti, potrebbe pregiudicare l'efficacia dell'articolo 130R del Trattato e della direttiva (sentenza 15 giugno 2000, *Arco*). La nozione di rifiuto, infatti, non può essere interpretata in senso restrittivo e la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ed è fondata

in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Non contrasta, pertanto, con le finalità della direttiva 75/442 l'ipotesi secondo cui un bene, un materiale o una materia prima, che derivi da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo, possa essere dall'impresa sfruttato o commercializzato a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari; ciò perché si tratterebbe non tanto di un residuo quanto di un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi ai sensi dell'articolo 1, lettera *a*), comma 1, della direttiva 75/442. In effetti non vi sarebbe alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest'ultima, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti. Tuttavia, tenuto conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, occorre circoscrivere tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima sia non solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione. Sicché, oltre al criterio derivante dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio utile al fine di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto (sentenza 18.4.2002, *Palin Granit Oy*). Per quanto, infine, attiene ai rapporti fra legislatore comunitario e nazionale, la Comunità, conformemente all'articolo 5 CE, interviene, negli ambiti che non rientrano nella sua competenza esclusiva (come nel caso della materia ambientale in questa fase), secondo il principio di sussidiarietà, soltanto, quindi, se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. In particolare, adottando la direttiva 91/156, il legislatore comunitario ha ritenuto opportuno che, nell'attesa di normative comunitarie specifiche relative alla gestione di talune categorie particolari di rifiuti, le autorità degli Stati membri conservino la facoltà di assicurare tale gestione al di fuori dell'ambito stabilito dalla direttiva 75/442 e non ha espressamente escluso che tale facoltà possa esercitarsi sulla base di normative nazionali successive all'entrata in vigore della direttiva 91/156. Affinché una legislazione nazionale possa essere tuttavia considerata come un'altra normativa ai sensi dell'articolo 2, n. 1, lettera *b*), della direttiva 75/442, essa deve contenere disposizioni precise che organizzano la gestione dei rifiuti di cui trattasi, ai sensi dell'articolo 1, lettera *d*), della citata direttiva, al fine

di evitare che si realizzi un livello di protezione dell'ambiente a seconda che taluni rifiuti siano gestiti nell'ambito della direttiva 75/442 e altri al di fuori di tale ambito, così pregiudicando gli obiettivi in materia di ambiente come definiti dall'articolo 174 CE. Pertanto una legislazione nazionale di tal genere deve perseguire gli stessi obiettivi di questa direttiva e raggiungere un livello di tutela dell'ambiente almeno equivalente a quello che risulta dai provvedimenti di applicazione di questa (sentenza 11 settembre 2003, Avesta Polarit Chrome Oy).

Gli orientamenti seguiti dalla Corte di Cassazione (e dalla stessa giurisprudenza di merito) possono essere, dal canto loro, raggruppati attorno a tre soluzioni interpretative. Una prima tesi sostiene che la recente normativa nazionale, contenuta nel citato articolo 14, dovrebbe essere disapplicata in quanto in contrasto con la definizione di rifiuto non solo elaborata dalla giurisprudenza comunitaria, ma anche contenuta nel Regolamento del Consiglio CEE 1 febbraio 1993 n. 259 (sui trasporti transfrontalieri), attesa la natura della fonte (regolamento, e, in quanto tale, direttamente applicabile agli Stati membri ai sensi dell'articolo 249 — *ex* 189 — del Trattato) che la contiene. Un altro orientamento considera le nuove disposizioni, di cui al menzionato articolo 14, vincolanti per il giudice in quanto introdotte con atto avente pari efficacia legislativa della precedente normativa, sebbene venga modificata la nozione di rifiuto dettata dall'articolo 1 della direttiva 91/156/CEE. Tale direttiva, infatti, non è autoapplicativa (*self executing*); sicché non può adirsi direttamente la Corte di Giustizia per acquisire un'interpretazione pregiudiziale *ex* articolo 234 (*ex* 177), atteso che a dover essere interpretata è non già la norma europea, bensì quella nazionale; con la conseguenza che unico strumento operativo, peraltro attivato, è quello della procedura di infrazione contro lo Stato italiano ed il successivo ricorso alla Corte di Giustizia in caso di non adeguamento dello Stato al parere motivato della stessa Commissione, ai sensi dell'articolo 226 (*ex* 169) del Trattato di Roma. Infine, è stata sostenuta un'ulteriore soluzione interpretativa, per la quale, al fine di delineare la nozione di rifiuto, sussiste la necessità dell'applicazione immediata, diretta e prevalente, nell'ordinamento nazionale, dei principi fissati oltre che dai Regolamenti comunitari (come statuito dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza 144/1990), soprattutto dalle sentenze della Corte Europea di Giustizia (secondo quanto costantemente deliberato dalla Corte Costituzionale con sentenze 389/1999, 255/1999 e 113/1985); tali sentenze, infatti, siano esse di condanna per inadempimento dello Stato oppure interpretative del diritto comunitario, sono immediatamente e direttamente applicabili in Italia; pertanto, allorché il *dictum* della Corte Europea sia incontrovertibile e le normative nazionali ne risultino in contrasto, sussiste l'obbligo di non applicazione di queste ultime.

#### **L'istruttoria svolta dalla Commissione.**

La Commissione ha effettuato un'indagine su tale problematica, svolgendo audizioni di soggetti istituzionali ed associazioni di categoria.

Sono stati ascoltati i rappresentanti dell'ENEA, dell'APAT, dell'Osservatorio Nazionale sui rifiuti, di Legambiente, di Greenpeace, del WWF, dell'Associazione Ambiente e Lavoro, dell'UNI (ente Nazionale di Unificazione), di Ambiente Italia, dell'Associazione Ambiente e/vita.

Sono state, altresì, svolte audizioni tese ad acquisire su tale tematica anche il contributo del mondo accademico e della magistratura, ascoltando il professor Franco Giampietro ed il professore Renato Federici, nonché i magistrati appartenenti alle procure di Roma (dottor Gianfranco Amendola), di Milano (dottoressa Paola Pirota), di Napoli (dottor Camillo Trapuzzano, dottor Giuseppe Noviello, dottor Francesco Chiaromonte), di Venezia (dottor Michele Maturi), di Udine (dottor Luigi Leghissa), di Trieste (dottoressa Maddalena Chergia); sono stati, altresì, ascoltati i magistrati di Cassazione dottor Maurizio Santoloci e dottor Alfredo Montagna, nonché l'avvocato dello Stato di Venezia, Giampaolo Schiesaro.

La Commissione, inoltre, ha ascoltato i rappresentanti del Parlamento Europeo ed ha, altresì, a Bruxelles, acquisito l'utile contributo dell'ufficio del Commissario Europeo per l'Ambiente.

La Commissione ha altresì tenuto il 1° aprile 2004 a Salerno un Convegno su tale tematica, dal titolo: « La nozione di rifiuto: implicazioni tecniche e giuridiche ».

### **Le considerazioni della Commissione.**

La questione della definizione — o meglio: della ridefinizione — della nozione normativa di rifiuto discende, in primo luogo, dalla consapevolezza, accresciutasi in questi anni nella società italiana e nelle istituzioni europee, della centralità della tutela dell'ambiente; è, inoltre, tema strettamente connesso alla vita delle imprese, al funzionamento delle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali; è, infine, un tema che evoca una lunga, attenta, talora controversa esperienza giurisprudenziale che su questa nozione ha definito i confini dell'illecito penale in materia ambientale.

La definizione della nozione normativa di rifiuto è operazione senza dubbio complessa.

I fattori che rendono complesso ridurre il rifiuto entro precisi confini definitivi, condivisi e riconosciuti da tutti, sono molteplici, e spesso di segno contrastante.

Innanzitutto, si tratta di cause di ordine culturale.

La percezione del concetto di rifiuto è, infatti, influenzata, in modo decisivo, dalla particolare prospettiva in cui si pone ciascun osservatore, prospettiva che condiziona la collocazione di determinati materiali o sostanze nella categoria dei rifiuti.

Non vi è dubbio, ad esempio, che nella considerazione di chi li utilizza, i materiali che vengono impiegati nel ciclo produttivo dell'azienda non sono rifiuti, bensì materie prime; e si tratta di un atteggiamento non solo fondato sull'interesse economicamente valutabile rispetto alle *res*, ma anche supportato dalla resistenza psicologica (che rimanda, appunto, ad un atteggiamento culturale) dell'im-

prenditore a concepirsi come manipolatore di rifiuti piuttosto che come trasformatore di materie prime.

Vi è, poi, l'angolo visuale proprio dei soggetti esponenziali degli interessi ambientali, portati ad estendere, in modo tendenzialmente omnnicomprensivo, il campo dei rifiuti, siccome avvertito in insanabile contrasto con la piena ed effettiva tutela della salubrità dell'ambiente, che richiede una costante ed effettiva attività di prevenzione e vigilanza, supportata necessariamente da una rete normativa dalle maglie il più possibile strette.

L'ambiente, è, inoltre, oggetto di attenzioni da parte di altri soggetti che non vedono in esso né una risorsa produttiva né un aspetto della salute dell'uomo, bensì una mera opportunità di arricchimento: si tratta della cosiddetta criminalità ambientale, che è spesso una forma di manifestazione della criminalità organizzata.

Si tratta di una vera e propria mafia dell'ambiente, caratterizzata dallo sfruttamento, dal trasporto e smaltimento di fonti energetiche o mere scorie altamente inquinanti e contaminanti, operante sovente su base transnazionale poiché nutrita da forme di collaborazione tra realtà criminali geograficamente distanti.

La dimensione transnazionale della tutela dell'ambiente ha fatto sì che l'Unione Europea adottasse la decisione quadro 2003/80/Gai relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale; come è noto, l'obiettivo è quello del riavvicinamento delle disposizioni penali interne a ciascun Stato membro, anche mediante l'introduzione di sanzioni nei confronti delle persone giuridiche. Peraltro, già nella disciplina del mandato d'arresto europeo, i reati ambientali costituiscono uno dei gruppi dei reati sensibili previsti dall'articolo 2 della decisione-quadro 2002/584/Gai, per i quali, al fine di ottenere la immediata consegna del ricercato o condannato da uno Stato membro all'altro, non occorre che il fatto lesivo dell'ambiente sia supportato, tanto nello Stato richiedente quanto in quello dell'esecuzione, dalla duplice incriminazione.

Il riferimento al versante della tutela penale rende ancor più evidente l'urgenza di un'azione diretta alla definizione certa dei confini della nozione di rifiuto.

Poiché, infatti, qualsiasi opera di codificazione del diritto penale ambientale rimanda a nozioni extrapenali, fra le quali, *in primis*, quella di rifiuto, non è difficile afferrare la centralità dello sforzo di arrivare ad una precisa definizione di tale concetto, gravido com'è di conseguenze sulla stessa libertà personale dei cittadini e sulla libertà di iniziativa economica.

In tale prospettiva, pertanto, una situazione di contrasto fra la definizione posta dal legislatore nazionale e quella rinvenibile negli atti normativi comunitari e nelle pronunce della Corte di Giustizia, non può che riverberare i propri effetti di intollerabile incertezza sugli ambiti di applicabilità delle fattispecie incriminatrici, che, essendo costruite come norme penali in bianco, richiedono di essere eterointegrate.

Il riferimento alle istituzioni europee induce ad accennare un ulteriore fattore di complessità, costituito dall'incidenza degli inter-

venti del legislatore comunitario e delle pronunzie della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul diritto interno.

Vi è un punto fermo dal quale partire: il Trattato CE ha di fatto realizzato un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in materie limitate, ai loro poteri sovrani; uno di questi è proprio il settore ambientale, per il quale la Comunità ha il compito — come statuito nel Trattato di Amsterdam del 1997 — di promuovere una crescita sostenibile, un apprezzabile grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento di quest'ultimo. Limite significativo all'azione comunitaria è il principio di sussidiarietà, introdotto dall'Atto Unico Europeo, quale criterio di regolazione delle competenze anche in materia ambientale: in base a tale principio, la protezione dell'ambiente può essere assicurata dal singolo Stato membro ove l'intervento nazionale assicuri più efficaci forme di protezione ovvero, quanto meno, un analogo livello di tutela.

Dunque, il vincolo posto dall'ordinamento comunitario — che, si ripete, è preminente rispetto al diritto interno — è nel risultato, non nei mezzi.

Ed è un risultato che non può dirsi raggiunto con l'articolo 14 del decreto legislativo 8 luglio 2002 n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178.

La finalità dell'articolo 14 appare evidente: stabilire quando i residui di produzione o di consumo cessano di essere rifiuti per trasformarsi in non rifiuti.

Il legislatore, non potendo modificare la definizione comunitaria, parte dal concetto europeo che tali residui di produzione o di consumo nascono come rifiuti; successivamente, individua due ipotesi, alternative tra loro, che consentono agli stessi di sottrarsi dal regime dei rifiuti medesimi; infatti, la disposizione ragiona *a contrario* poiché individua quando non ricorre né la decisione, né l'obbligo di disfarsi. Tuttavia, l'ambito della deroga appare tale da condurre ad una sostanziale negazione delle premesse definitorie; ed infatti, utilizzando il termine « riutilizzo », senza precisare in che cosa si differenzi rispetto alle altre forme di recupero previste dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 22 del 1997, o, ancora, non definendo cosa deve ritenersi per trasformazione preliminare in rapporto alle operazioni preliminari per il recupero previste dagli allegati B) e C) del medesimo decreto legislativo, introduce, per un verso, ulteriori elementi di incertezza nell'interpretazione di ciò che deve intendersi come rifiuto rispetto a ciò che rifiuto non è (tanto da non risolvere neppure la questione, menzionata nella stessa relazione accompagnatoria, relativa all'esclusione dei rottami ferrosi, oggetto di un ulteriore intervento normativo), e, per altro verso, determina il rischio di una pericolosa *deregulation* generale nello smaltimento dei rifiuti.

Vi è sempre stata, occorre osservare, nella prassi, la tendenza a considerare non rifiuto materiali che oggettivamente e formalmente lo sono. Si tratta di una tendenza che muove dalla considerazione che esiste sul nostro territorio una fetta di materiali che sono rifiuti per il

decreto Ronchi, ma che nel senso comune, sociale ed economico, faticano ad essere considerati rifiuti.

L'articolo 14 nasce da questa difficoltà di modulare l'ambito normativo della definizione del rifiuto, di renderlo maggiormente adeguato alla realtà, ma non la risolve; anzi, finisce con l'accrescere gli ambiti di incertezza e col favorire l'espandersi dell'area degli smaltimenti cosiddetti bianchi, cioè sottratti ad ogni forma di controllo: tutto può essere considerato non rifiuto, basta che vada verso una forma generica di riutilizzo (emblematico, al riguardo, è il caso dei fanghi e dei liquami zootecnici).

E le conseguenze non sono secondarie: anzi si assiste ad una sorta di effetto metastatico, ad un tempo, coerente e devastante.

Se, infatti, non si tratta di rifiuti, chi li trasporta, non può essere classificato come trasportatore di rifiuti (e quindi non deve ottemperare alle prescrizioni connesse); ed ancora, chi li ha prodotti e consegnati al trasportatore, neppure può essere considerato un produttore di rifiuti (e, pertanto, va ritenuto esente dagli obblighi e controlli relativi); ed infine, se, nel trattarli, vengono prodotte emissioni nell'atmosfera, queste ultime non devono ritenersi provenienti da rifiuti (e, dunque, non assoggettabili alla più rigorosa disciplina prevista in materia).

L'assenza di parametri interpretativi certi incide, inoltre, sull'attività di accertamento degli illeciti penali ed amministrativi.

Ed infatti, l'ampia ed indefinibile portata assunta dalle disposizioni derogatorie contenute nel citato articolo 14, determina un oggettivo disorientamento negli organi di polizia impegnati nel contrasto alle attività di illegale smaltimento di rifiuti mascherati con forme di riutilizzo di mera facciata.

E se evanescenti sono i confini della nozione di rifiuto, conseguentemente, del tutto disomogenea finisce con l'essere l'attività interpretativa svolta dall'autorità giudiziaria, esposta com'è alle differenti letture di ciascun interprete.

Già si è detto dei diversi orientamenti sorti sia nella giurisprudenza di merito che di legittimità.

Qui preme porre in evidenza gli effetti che tali contrasti interpretativi hanno causato nell'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati in materia di rifiuti.

Dall'inquadramento o meno di una determinata attività nell'ambito delle disposizioni derogatorie contenute nel citato articolo 14, discende, infatti, la possibilità di ipotizzare la commissione di fatti di rilievo penale e, quindi, di attivare misure incidenti sul patrimonio (sequestro e confisca) ovvero sulla libertà personale, incidendo in modo intollerabile sugli stessi principi di tassatività e legalità della norma penale.

È evidente, inoltre, il vero e proprio *shopping* giudiziario che tale situazione crea.

Gli imprenditori, infatti, tenderanno a spostare le proprie attività di riutilizzo in quelle regioni dove si registrerà un orientamento meno rigoroso dell'autorità giudiziaria, conseguentemente penalizzando il mercato e l'occupazione di quelle aree dove, viceversa, gli interventi giurisdizionali mireranno a restringere le maglie interpretative.

Di particolare rilievo, per la sua emblematicità, è la vicenda dei rottami ferrosi provenienti da paesi dell'Europa dell'Est e dall'Austria.

Su questo terreno si è registrata una distonia interpretativa fra autorità giudiziarie confinanti, proprio sulla qualificazione del rottame ferroso, e, quindi, sulla disciplina da applicare alle imprese di trasporto, alle acciaierie ed agli stessi operatori portuali.

Il quadro complessivo, che viene fuori dalla disamina compiuta, desta grande preoccupazione ed induce a considerare non più differibile l'adozione di opportuni rimedi, in grado, da un lato, di attribuire confini certi alla nozione di rifiuto in linea con la normativa e la giurisprudenza comunitaria e, dall'altro, di consentire un'adeguata protezione dell'ambiente compatibile con le esigenze di sviluppo economico.

Prioritaria appare, in primo luogo, la sollecitazione di interventi in sede comunitaria al fine di addivenire alla formulazione di una direttiva più dettagliata (e quindi *self executing*) ed oggetto di condivisione da parte di tutti i paesi aderenti all'Unione: circostanza tanto più significativa ove si consideri il processo di ampliamento dei confini dello Stato Europeo. Una disciplina unitaria, che accomuni tutti gli Stati, è di grande utilità, sia per garantire omogeneità nella tutela dell'ambiente, sia per evitare discriminazioni tra le imprese operanti nei diversi Stati dell'Unione Europea e tentazioni di allocare attività pericolose per la salute dell'uomo in paesi caratterizzati da legislazioni più permissive.

In questo quadro, occorre dunque riportare il dibattito sulle definizioni giuridiche in sede comunitaria. La decisione 1600/200 del 22 luglio del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, prevede, fra le priorità del legislatore in materia di rifiuti, iniziative al fine di precisare la distinzione fra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è. Inoltre, come riportato nella recente comunicazione della Commissione del 27 maggio 2003 « Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti » (COM(2003)301) la Commissione si è detta pronta ad avviare un dibattito sulla definizione di rifiuto. La discussione sui pregi e i difetti dell'attuale definizione e di definizioni alternative dovrebbe quindi coprire anche le possibili soluzioni per facilitare l'applicazione della definizione e per ridurre i costi dell'osservanza. La discussione in sede comunitaria dovrebbe quindi tenersi anche sui seguenti punti (come ricorda la Commissione stessa nella nota 2002/2213 C(2003)2201 del 9 luglio 2003): la definizione di criteri oggettivi per stabilire quando determinati prodotti diventano rifiuti o per stabilire che il recupero di determinati rifiuti è stato completato; l'elaborazione di orientamenti comuni per l'applicazione della definizione caso per caso da parte degli stati membri; dati oggettivi tali da comprovare che l'attuale definizione impone costi di attuazione ingiustificati o comunque comporta conseguenze negative e da dimostrare inequivocabilmente che la proposta alternativa garantisce un elevato livello di protezione dell'ambiente. A prescindere da eventuali e auspicabili iniziative legislative in materia in sede europea la nozione comunitaria di rifiuto attualmente vigente deve comunque essere correttamente

applicata, alla luce della ricca giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia.

Per quanto attiene al versante interno, va, preliminarmente, osservato che la Commissione ha considerato la possibilità (nella Comunicazione adottata il 27 maggio 2003) di integrare la definizione presente nella direttiva-quadro con criteri oggettivi, in grado di stabilire quando determinati prodotti diventano rifiuti e quando un dato rifiuto non debba essere più considerato tale.

In tale prospettiva, al fine di dare certezza ai confini della nozione di rifiuto e garantire un adeguato livello di protezione dell'ambiente, si dovrebbero sostituire le attuali disposizioni interpretative derogatorie con la previsione dell'esclusione per determinate categorie di materie e di prodotti, ove ciò non pregiudichi le finalità della direttiva comunitaria e comunque solo in presenza, oltre che dell'attualità, della certezza dell'utilizzo.

Per un verso, pertanto, l'elencazione per tipologie di materiali consente — e consentirà mediante opportune integrazioni suggerite dallo sviluppo delle tecnologie — di tenere ben separato ciò che deve intendersi come rifiuto da ciò che non deve essere considerato tale (eliminando ogni incertezza interpretativa), e, per altro verso, permette di assicurare alla norma quella elasticità necessaria per modularsi adeguatamente e tempestivamente all'evoluzione dei rapporti sociali ed economici.

Il parametro della certezza dell'utilizzazione, poi, appare suscettibile, come osservato sia dalla Corte di Giustizia Europea che dalla Corte di Cassazione, di agganciare l'esclusione per tipologie di materiali ad un dato che renda quanto più oggettivo possibile il programma imprenditoriale di utilizzazione delle sostanze, con ciò favorendo quel circolo virtuoso diretto ad ottenere il recupero dei rifiuti.

E tuttavia, allo scopo di assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, è indispensabile prevedere che l'esclusione dall'ambito della nozione di rifiuto (in presenza dei presupposti sopra indicati) non comporta il venir meno di ogni forma di disciplina e controllo.

Tale risultato può e deve essere raggiunto anche facendo leva sugli interessi dei soggetti economici coinvolti nelle attività di riutilizzazione.

Il Consiglio Europeo, nel Sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità, nell'identificare gli aspetti che devono essere assolutamente affrontati per ottenere uno sviluppo sostenibile, ha sostenuto l'opportunità che la realizzazione degli obiettivi passi attraverso la collaborazione con il mondo imprenditoriale, al fine di attuare un giusto bilanciamento tra interessi ambientali ed economici.

Seguendo il principio « chi inquina, paga », che può essere anche letto nella sua versione positiva, e cioè « chi non inquina, non paga », è auspicabile il riconoscimento di un regime semplificato e di premialità fiscale per i soggetti che, nel trattamento di quei materiali oggetto della disposizione derogatoria sopra ipotizzata, si accollino l'attuazione delle misure di salvaguardia ambientale. La previsione di

adeguate misure premiali consente, infatti, di contenere opportunamente i costi sostenuti dalle imprese per garantire una crescita economica ecosostenibile.

La strada della soluzione condivisa e concordata sotto forma di accordo di programma è già prevista, peraltro, dagli articoli 4, 25 e 42 del decreto Ronchi.

Al contrario, per coloro che non dovessero aderire a tali soluzioni concordate, dovrebbe essere applicato non solo l'ordinario regime previsto per i rifiuti, ma anche un inasprimento del regime fiscale, trattandosi di attività di impresa a rischio ambientale.

Appare indispensabile, infine, allo scopo di ulteriormente incentivare l'adozione negoziata delle misure di protezione ambientale, prevedere che l'inosservanza delle prescrizioni costituisca fonte di responsabilità, oltre che per le persone fisiche, anche per le imprese, con un sistema sanzionatorio fondato su sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive (come previsto dalla decisione quadro 2003/80/Gai); il che significa, auspicabilmente, l'introduzione di fattispecie non più solo contravvenzionali ma anche delittuose, assistite altresì da misure accessorie ed interdittive, nonché da previsioni di attenuazione od esclusione della responsabilità condizionate alla riparazione del danno ambientale.