

L'Italia ancora nel mirino della Corte di Giustizia Europea: la distinzione tra rifiuto e sottoprodotto si fonda sul riutilizzo «certo, senza trasformazione preliminare e nello stesso processo di produzione» (Nota alla sentenza della Corte di Giustizia Europea, Sez. III, 18 dicembre 2007, Causa C-194/05)

di Filomena Daniela Piccolo

Sommario: 1. Premessa. - 2. I “rifiuti” nell’ordinamento comunitario tra disposizioni normative ed interventi interpretativi della Corte di Giustizia Europea. - 3. La nozione di “rifiuto” nell’ordinamento nazionale: dal D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 all’articolo 14 della l. 8 agosto 2002 n. 178 (interpretazione autentica della definizione di rifiuto, di cui all’articolo 6 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n.22 – Decreto Ronchi). - 3.1 Legge delega in materia ambientale e d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 sulla stessa scia dell’articolo 14: il tentativo del *non rifiuto* non si ferma neanche dopo la bocciatura dell’articolo 14 della l. 8 agosto 2002 n. 178. - 4. Corte di Giustizia Europea, Sez.III, 18 dicembre 2007, Causa C-194/05: nessuna norma può escludere, *a priori* ed in *via generale*, le terre e rocce da scavo dal novero dei rifiuti. Un altro caso di incompatibilità tra legislazione nazionale e normativa comunitaria. - 5. Conclusioni.

1. Premessa

L’attuazione di politiche ambientali efficaci e strategiche è condizionata dalla risoluzione di una questione preliminare, la c.d. questione nozionistica, a garanzia di un’esatta e puntuale demarcazione concettuale dell’espressione “*ambiente*” e di ogni altra espressione afferente agli specifici settori che compongono l’ecosistema.

La definizione concettuale dell’espressione *ambiente* ha originato vivaci dibattiti, coinvolgendo autorevoli ed insigni giuristi ed attraendo l’attenzione della giurisprudenza, chiamata a svolgere un ruolo significativo nella vicenda, di cui essa stessa ha evidenziato, oltre la rilevanza dogmatica, l’importanza pratica rivestita ed unanimemente riconosciuta. A partire dalla metà degli anni 70, le problematiche legate all’ambiente hanno cominciato ad affacciarsi sullo scenario comunitario e poi su quello nazionale, occupando, gradualmente, una posizione di sempre maggiore centralità, diventando impellente l’esigenza di conferire un significato univoco ed esatto al termine *ambiente*, al fine di assicurare un’applicazione omogenea ed uniforme della relativa disciplina⁽¹⁾.

Le stesse motivazioni e l’identico o forse maggiore livello di coinvolgimento e partecipazione hanno alimentato la *querelle* sulla nozione di *rifiuto*, la quale, al contrario di quella concernente l’ambiente, ad oggi ancora non ha trovato una definitiva collocazione concettuale, stagnando in una situazione di incertezza e confusione aggravata dalla discrasia che si registra tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale in merito ad essa, sia sotto il profilo legislativo che sotto quello giurisprudenziale.

In generale, un contributo determinante, a fini chiarificatori, è provenuto dalla giurisprudenza, che ha profuso un notevole impegno nella risoluzione di spinose questioni interpretative riguardanti l’ambiente e nella elaborazione di criteri orientativi, di agevole ed immediata utilizzazione da parte di tutti gli operatori del diritto. Considerata, infatti, la genericità, l’indeterminatezza nella formulazione delle disposizioni e la polivalenza delle espressioni (Robert Delors e Francois Walter hanno evidenziato le difficoltà interpretative che riguardano l’ambiente, cui sono stati attribuiti, in occasione di alcuni studi condotti in Francia, ben 750 significati diversi)⁽²⁾, si è reso obbligatorio l’apporto della giurisprudenza, con risultati apprezzabili ed anzi appaganti relativamente alla questione nozionistica dell’*ambiente*. Al contrario, la nozione di rifiuto, nonostante i molteplici interventi della Corte di Giustizia Europea e della giurisprudenza nazionale, continua a costituire oggetto di pronunce giurisprudenziali e a dividere la giurisprudenza comunitaria da quella nazionale. Si registrano, ad oggi, infatti, con una certa frequenza, contrasti tra giudice comunitario e giudice nazionale, che impediscono di approdare ad una definitiva soluzione e di dirimere tutti i nodi interpretativi concernenti il concetto di “rifiuto”. Se, quindi, la giurisprudenza, attraverso un’eloquente e raffinata attività ermeneutica, è riuscita a colmare la lacuna legislativa segnalata a proposito della

definizione dell'espressione *ambiente*, affermandone, unanimemente, una nozione "unitaria e totalizzante", comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali(3), sembra ancora lontana dal traguardo rispetto alla nozione di rifiuto.

2. I "rifiuti" nell'ordinamento comunitario tra disposizioni normative ed interventi interpretativi della Corte di Giustizia Europea.

La disciplina sui rifiuti ha avuto, nel nostro ordinamento, vita particolarmente tormentata, per la difficoltà di coniugare esigenze contrapposte ovvero quelle della produzione, da un lato, e quelle della tutela dell'ambiente e della salute, dall'altro lato. Ne è derivata una normativa frastagliata, disorganica e confusa, caratterizzata, spesso, più dall'intenzione di risolvere le urgenze di determinate categorie di produttori di rifiuti che dallo scopo di offrire un sistema regolamentare nitido e completo. Personalismi e scopi egoistici hanno, quindi, guidato il legislatore nazionale sollecitandolo ad intervenire nella materia, che, al contrario, per la rilevanza delle questioni che ha da sempre intercettato, avrebbe meritato un assetto normativo più stabile, più ordinato e, soprattutto, volto ad un'effettiva protezione dell'ambiente. Nel settore dei rifiuti, l'ostinazione con cui il legislatore è intervenuto, al fine di sottrarre quante più sostanze possibili dal novero dei rifiuti(4), sembra proprio non aver avuto eguali, pur essendosi l'attività legislativa ambientale, nel nostro Paese, connotata in tal senso; come attività, cioè, incapace di apprestare congegni veramente idonei a scongiurare i rischi per l'ambiente, mancando, storicamente, una cultura ambientale sensibile e matura.

Proprio sulla nozione di *rifiuto*, si è, infatti, registrata (ed ancora si registra, a dire il vero) una certa disomogeneità tra normativa nazionale e normativa comunitaria, per la diversa portata con cui essa è stata accolta nel nostro ordinamento. Il legislatore nazionale, infatti, ha recepito più formalmente che sostanzialmente l'indirizzo comunitario, sposando una teoria restrittiva della nozione di rifiuto, inidonea, perciò stesso, a soddisfare esigenze di salvaguardia dell'ambiente e di protezione della salute, sancite come prioritarie dal Trattato CE.

Il quadro normativo per il trattamento dei rifiuti, a livello comunitario, è stato stabilito, innanzitutto ed in via principale, dalla direttiva comunitaria del 15 luglio 1975, la 75/442/CEE (poi modificata dalla direttiva del 18 marzo 1991, la 91/156/CEE), sostituita, di recente, dalla direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, ad oggi, principale riferimento normativo comunitario. La nuova direttiva, però, non ha stravolto l'impostazione della precedente, riproducendo, al contrario, il dispositivo e non introducendo, quindi, alcuna significativa innovazione(5), almeno secondo quanto sostenuto da una parte degli interpreti. Essa è nata dall'esigenza di eliminare incertezze ed ambiguità della normativa sui rifiuti, fonte principale di divergenze nella interpretazione da uno Stato ad un altro, proponendosi, il legislatore comunitario, proprio l'obiettivo di chiarire la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che rifiuto non è e di distinguere il recupero dallo smaltimento, sollevando, una volta e per sempre, la Corte di Giustizia da questo arduo compito, per anni al centro delle sue maggiori preoccupazioni.

Un proposito innovativo, di certo, serpeggiava, nel disegno del legislatore comunitario ma pur sempre di tipo *formale*, ovvero finalizzato alla razionalizzazione, alla semplificazione, al riordino della normativa e non di tipo *sostanziale*, non essendo stata, in alcun modo, palesata l'intenzione di rompere con la tradizione normativa pregressa, la quale ha plasmato la nozione di rifiuto su criteri oggettivi, rifuggendo da ogni impostazione di tipo personalistico e soggettivistico. Al di là di una sostituzione, intesa come meramente lessicale, nessun cambiamento apprezzabile ha riguardato la nozione di "rifiuto", nessuno che si ponga in rotta di collisione con gli indirizzi consolidatisi nella Comunità Europea, almeno secondo la interpretazione corrente fino ad oggi sostenuta.

Con questo lavoro, si intende tracciare l'orientamento formatosi in sede comunitaria relativamente alla nozione di *rifiuto*, per evidenziare la frattura con l'ordinamento nazionale, a riprova che il settore ambientale sembra proprio essere il prescelto dall'ordinamento nazionale per violare la normativa comunitaria e per non allinearsi alle posizioni della Corte di Giustizia Europea(6).

La direttiva 75/442/CEE (il richiamo ad essa non va considerato anacronistico, in quanto pur essendo di fatto superata dalla direttiva del

2006, in realtà rivive nelle disposizioni di quest'ultima) è stata, da sempre, letta alla luce delle interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia Europea. L'articolo 1 della direttiva ha definito "rifiuto" *qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate all'Allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*". L'allegato ha precisato tale definizione attraverso un elenco di sostanze o di oggetti qualificabili come rifiuti, al quale è stato riconosciuto un valore indicativo, discendendo la qualifica del rifiuto, innanzitutto, dal comportamento del "detentore" e dal significato dell'espressione "disfarsi". I termini "detentore" e "disfarsi", quindi, hanno delimitato l'ambito operativo della normativa e sono stati interpretati secondo i criteri forniti dalla Corte di Giustizia Europea, la quale ha prediletto una nozione "oggettiva" di *rifiuto*, fondata su una valutazione obiettiva della condotta del detentore o di un obbligo cui lo stesso è tenuto.

Nella nota sentenza Niselli (Corte di Giustizia 11 novembre 2004, C-457/02), si è fatto obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di *rifiuto*, per ridurre i danni inerenti alla loro natura; già prima, con la sentenza Palint Granit (Corte di Giustizia 18 aprile 2002, C 9/00, ove si precisa che i detriti provenienti dall'attività estrattiva di una cava di granito, che non si configurano come produzione principale ricercata mediante tale sfruttamento, rientrano, in via principale, nella categoria dei rifiuti) sono stati indicati i criteri elaborati per interpretare il verbo "disfarsi"(7). Esso, ha sostenuto la Corte, *va letto alla luce delle finalità della normativa comunitaria ovvero nell'ottica di tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti in attuazione dei principi di precauzione e di prevenzione*(8). Le affermazioni contenute nella sentenza Palint Grait sono apparse ambigue e hanno suscitato, infatti, in un primo momento polemiche e dubbi circa l'esatta portata del termine *rifiuto*.

D'obbligo, nella ricostruzione della vicenda è il passaggio sulla categoria giuridica del "*sottoprodotto*", categoria coniata dalla Corte di Giustizia Europea, nell'intento di meglio decifrare l'espressione "*rifiuto*". Esso compare, per la prima volta, nella sentenza Palint Grait e riceve tale definizione *un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinata a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi, ai sensi dell'articolo 1, lettera a, 1 comma della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni ad essa favorevoli, in un processo successivo, e sempre che tale riutilizzo sia certo, non richieda trasformazioni preliminari e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione*.

Il contrasto interpretativo è sorto dalla indeterminatezza del pensiero espresso dalla Corte, ricavato da due passaggi importanti della sentenza, in cui la stessa, pur riferendosi ad un concetto, ha utilizzato espressioni diverse, giustificando una lettura ora *restrittiva* ora *estensiva*. Essa, infatti, prima ha adoperato l'espressione *nel corso del processo di produzione*, avallando un'interpretazione restrittiva, perché alludente al solo ciclo tecnologico da cui proviene il residuo; in seguito, poi, ha adottato l'espressione *in un processo successivo*, a favore di una più estensiva lettura.

La questione ha ruotato intorno ad un punto ben preciso: cosa intendere per processo produttivo, al fine di sottrarre dal novero dei rifiuti determinate sostanze. L'ambiguità della Palint è stata superata alla luce di altri brani della medesima sentenza che hanno optato per un'interpretazione restrittiva del processo produttivo, intendendolo come *medesimo processo di produzione*. La questione è approdata, comunque, ad una definitiva sistemazione teorica in Corte di Giustizia 8 settembre 2005, causa C 416/02, ove, in maniera inconfutabile, si è considerato riutilizzo solo quello effettuato nell'ambito del ciclo produttivo di origine(9). Chiarita la portata del sottoprodotto ed individuate le condizioni della sua configurabilità, la Corte ha espressamente dichiarato, in più di un'occasione, che il fatto che una sostanza o un oggetto siano suscettibili di riutilizzazione economica non valeva ad escludere necessariamente la loro natura di rifiuto, essendo indispensabile a tal fine:

- un riutilizzo certo e non eventuale;
- riutilizzo non preceduto da trasformazione preliminare ovvero da

- una modificazione di carattere chimico o merceologico;
- riutilizzo nell'ambito dello stesso processo produttivo.

3. La nozione di “rifiuto” nell’ordinamento nazionale: dal D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 all’articolo 14 della l. 8 agosto 2002 n. 178 (interpretazione autentica della definizione di rifiuto, di cui all’articolo 6 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 – Decreto Ronchi).

Primo intervento significativo nel settore dei rifiuti risale al D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, con il quale il legislatore italiano recepisce le tre direttive comunitarie di base sui rifiuti: la 442 del 15 luglio 1975 (sui rifiuti in generale), la 76/403 (sullo smaltimento dei policlorodifenili e policlorotrifenili) e la 319 del 20 marzo 1978 (sui rifiuti tossici e pericolosi). Si inaugura, da questo momento, una fervida attività interpretativa che porta in sé i segni evidenti di contrasti tra regolamentazione comunitaria e disciplina nazionale. L’articolo 2 del D.P.R. non riproduce fedelmente il testo delle direttive, sollevando problemi di coordinamento con le disposizioni in esso contenute e prestandosi a non univoche interpretazioni. Definendo, infatti, *rifiuto* “*qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane e da cicli naturali, abbandonato o destinato all’abbandono*”, crea una frattura concettuale con la disciplina comunitaria, affiancando al criterio oggettivo uno soggettivo che sembra assumere ruolo principale e determinante nell’attività ermeneutica. Con l’espressione *destinato all’abbandono* viene inserito accanto ad un parametro di valutazione oggettivo, privilegiato in sede comunitaria, uno di tipo squisitamente soggettivo, che affida alla volontà del detentore il destino di una sostanza o di un oggetto(10). Sorge, quindi, una contrapposizione tra disciplina comunitaria e disciplina nazionale e si formano due correnti di pensiero in seno alla stessa dottrina: parte di essa si rende promotrice e fautrice della teoria *soggettiva*, altra minoritaria difende la teoria *oggettiva*. Mentre la prima esalta l’importanza del processo volitivo, la seconda, nell’ottica di una effettiva garanzia della salute e dell’ambiente, considera rifiuto quella sostanza non più utilizzabile, misurando l’utilizzabilità con il criterio della continuità. Esclude dal novero dei rifiuti, perciò, solo il sottoprodotto o il materiale riciclato all’interno dello stesso insediamento produttivo che lo genera, in conformità agli insegnamenti della Corte di Giustizia Europea. E’ l’utilità che la sostanza conserva per chi la detiene a dover determinare la sua qualificazione giuridica e non l’intenzione del detentore-produttore non potendosi ancorare alla sua intima ed insondabile volontà la sorte della sostanza(11).

La complessa vicenda si avvia ad assumere connotati più nitidi, almeno apparentemente, con l’entrata in vigore del c.d. Decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), di attuazione di tre direttive comunitarie, la n. 91/156/CEE sui rifiuti, la n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e la 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, che, eliminando buona parte della normativa esistente, scolpisce una diversa nozione di rifiuto, su modello di quella comunitaria; perviene ad una combinazione di criterio oggettivo e criterio soggettivo, che, però, non situa al centro della scena quest’ultimo, come in precedenza. L’articolo 6 del decreto Ronchi così recita “*rifiuto è qualsiasi sostanza od oggetto, che rientra nell’allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi*”, imponendo, di conseguenza, all’interprete una duplice valutazione: verificare l’appartenenza all’allegato e sondare la volontà del detentore. Con il Decreto Ronchi, tra l’altro, il legislatore, a differenza del passato, esalta la potenzialità merceologica del rifiuto, non concependolo più solo nell’ottica negativa, cioè quale scarto da smaltire, bensì valorizzando la ricchezza che può offrire, prevedendo come alternativa allo smaltimento il recupero.

Il Ronchi sembra inserirsi nel solco interpretativo tracciato dalla Corte, sia per l’accezione positiva che conferisce al rifiuto, sia perché più propenso ad accogliere una nozione meno restrittiva del rifiuto, non delimitabile solo in base ad elementi psicologici e soggettivi ma dall’innesto di più fattori concomitanti. I dibattiti continuano nei loro toni accesi tanto da spingere il legislatore ad intervenire per chiarire, con esattezza e puntualità, le espressioni adottate dal Decreto Ronchi e garantire un’applicazione uniforme ed omogenea della normativa, scongiurando il rischio di un’attuazione diversificata in ragione della diversa accezione ermeneutica scelta di volta in volta. Il legislatore mostra una certa sensibilità alla problematica, affidando ad un’apposita disposizione normativa, l’articolo 14, contenuta nella l. 8 agosto 2002, n. 178, di conversione del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, (recante interventi

urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate) la sua risoluzione, perpetrando, però, una grave violazione dello spirito della normativa ambientale comunitaria. Per "disfarsi", secondo l'articolo 14, deve intendersi *qualsiasi comportamento attraverso il quale, in modo diretto o indiretto, una sostanza è avviata o sottoposta ad attività di smaltimento o recupero, secondo gli allegati B e C del Ronchi*; per "abbai deciso di disfarsi" *la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento o recupero, secondo gli allegati B e C del Ronchi, sostanze o materiali*; per "abbia l'obbligo" *l'obbligo di avviare un materiale ad operazioni di recupero o smaltimento stabilito da legge, da provvedimento o imposto dalla natura stessa del materiale, dalle sostanze o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del Ronchi. Si esclude l'integrazione delle fattispecie di cui alle lettere b e c del comma 1 per beni o sostanze e materiali residuali di produzioni o di consumo, alla condizione che essi siano oggettivamente utilizzati senza subire alcun intervento preventivo ed altresì le si esclude quando, pur in presenza di un trattamento preventivo, non si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle di cui all'allegato C del Ronchi.* Dalla Commissione UE, nell'ottobre 2002, parte una procedura di infrazione contro l'Italia, per il generato contrasto, originato dalla disposizione testè citata, con la normativa europea e con la giurisprudenza comunitaria, in totale dispregio e compromissione dei valori ambientali, prioritari nell'ambito delle politiche comunitarie. La Commissione Europea, nell'articolo 14, intravede un chiara violazione della normativa comunitaria ed un'abile *escamotage* per sottrarre aziende, industrie e quanti altri alle regole imposte dalla disciplina sui rifiuti a difesa dell'ambiente. Subordinando, infatti, la qualificazione giuridica di rifiuto alle sole operazioni di smaltimento o di recupero, escludendo i casi di riutilizzo anche a seguito di processi di trasformazione preliminare, si presta il fianco ad un'elusione vera e propria della normativa, restringendo, in maniera ingiustificata, l'ambito operativo della disciplina. Si ha residuo e non rifiuto quando si garantisce una riutilizzazione tal quale dello stesso, senza necessità di alcun tipo di trattamento (dal più elementare al più complesso). Desta allarme l'intervento del legislatore nazionale attuato con l'articolo 14, in quanto tradisce i principi sanciti a livello comunitario, i quali distinguono il "riutilizzo diretto" dal "recupero": il primo si riferisce al residuo, il secondo al rifiuto. Con l'articolo 14, insomma, si realizza una dilatazione della categoria dei residui, ricomprendendosi al suo interno non solo le ipotesi di una sostanza riutilizzata nello stesso o in un altro processo produttivo o di consumo, senza sottoposizione ad alcun trattamento preventivo ma anche l'ipotesi di riutilizzazione a seguito di un "trattamento preventivo" senza la sottoposizione ad alcuna operazione di recupero⁽¹²⁾. Quello spirito *anticomunitario*, volto alla compressione dell'ambito operativo delle normativa sui rifiuti, che nella "interpretazione autentica" fornita dall'articolo 14 d.l. 8 luglio 2002 n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002 n. 178, trova la sua adeguata collocazione, sembra rivivere nel disegno di legge delega in materia ambientale approvato a soli quattordici giorni dalla pubblicazione della sentenza Niselli della Corte di Giustizia Europea (Sez. II, 11 novembre 2004, C – 457/02), che sconfessa quella interpretazione autentica. Il disegno di legge in materia ambientale contiene tutta una serie di disposizioni di diretta ed immediata applicazione in materia di rifiuti, il cui comma 26 dell'articolo 1 esordisce "*Fermo restando quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l...*"; è fatto salvo proprio l'articolo dichiarato, dalla Corte di Giustizia Europea, contrastante con la normativa comunitaria.

3.1 Legge delega in materia ambientale e il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 sulla stessa scia dell'articolo 14: il tentativo del "non rifiuto" non si ferma neanche dopo la bocciatura dell'articolo 14 della l. 8 agosto 2002 n. 178.

La legge delega 308 del 15 dicembre 2004, recante disposizioni per il *riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione* si propone, teoricamente, l'ambizioso quanto auspicato obiettivo di razionalizzare, risistemare e semplificare la normativa ambientale, in sintonia con i principi comunitari. Concretamente, essa non realizza tale risultato ma va, anzi,

a creare ulteriori occasioni di polemiche e scontri tra gli interpreti per le anomalie e le contraddizioni che porta in sé. La scelta di una legge delega per attuare una riforma così importante, la portata della delega stessa, che per la genericità ed indeterminatezza dei criteri è stata bollata come *delega in bianco*, l'ampiezza della stessa, l'inserimento di disposizioni attuative in materie tanto disparate hanno fatto elevare un coro di polemiche, i cui toni si sono accentuati e non placati con l'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della delega, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante *norme in materia ambientale*.

Non è questa la sede più adatta per soffermarsi sulle ambiguità con cui si è pervenuti alla redazione del testo unico ambientale, per approfondire i tanti motivi di dissenso manifestati da varie associazioni ambientaliste, le argomentazioni poste a base dei giudizi espressi dalla Conferenza delle Regioni, la quale ha lamentato l'inosservanza dello spirito di "leale collaborazione" che avrebbe dovuto permeare tutti i lavori e le attività strumentali all'adozione del testo unico. Oggetto della disamina è, infatti, la nozione di rifiuto e tutte le modifiche apportate, la nozione di sottoprodotto⁽¹³⁾, complementare a quella di rifiuto, come banco di prova di un atteggiamento di contrasto assunto dal legislatore nazionale nei confronti della disciplina comunitaria e dei principi-cardine in materia ambientale dettati a livello europeo.

Si ripropongono in egual misura se non con qualche accentuazione in più le difficoltà interpretative che, già sotto la vigenza della vecchia normativa, ne hanno ostacolato la uniforme applicazione (la maggiore accentuazione delle difficoltà interpretative è dovuta alla introduzione dell'espressione sottoprodotto e all'ampio novero di casi di esenzione introdotti dal testo unico ambientale).

In disprezzo agli obiettivi sanciti ovvero la maggior chiarezza e precisione nella formulazione di norme, l'articolo 183 del testo unico ripropone una definizione di rifiuto, incentrata ancora una volta sul significato da attribuire al termine "disfarsi", senza fornire criteri e regole per agevolare e rendere omogenea la relativa interpretazione. Le incertezze nella individuazione della nozione hanno lo stesso sapore di quelle emerse in precedenza, serpeggiando nel testo unico lo stesso intento che aveva supportato l'emanazione dell'articolo 14 d.l. 8 luglio 2002 n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002 n. 178, ovvero ampliare l'elenco delle sostanze da sottrarre alla categoria dei rifiuti, calpestando e mortificando obiettivi e propositi della legislazione comunitaria. Il legislatore nazionale, oltre a disattendere, con il testo unico, i criteri elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, mostra di non volersi allineare a quel filone della giurisprudenza nazionale schierato dalla parte dei giudici comunitari (es.: Cass. Pen., Sez. III, 14 aprile 2005, n. 746, Colli; Cass. Sez. III penale, 4 novembre 2005, n. 01180/2005, Zuffellato), secondo il quale la nozione di rifiuto va interpretata in sintonia con la normativa europea. Nella sentenza Colli della III sezione penale, la Cassazione sostiene la doverosità di una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, essendo la stessa indicata, dalla Corte di Giustizia Europea, quale chiave unica di lettura della normativa comunitaria. Quando una sentenza della Corte di Giustizia Europea interviene per precisare il significato di una disposizione, lo fa autoritariamente, come riconosciuto anche dalla nostra Corte Costituzionale, e non può e non deve essere ignorata o contraddetta dagli Stati membri. Secondo la Cassazione, quindi, un residuo di produzione può essere escluso dalla disciplina dei rifiuti solo se coincide con il *sottoprodotto*, cioè solo se trattasi di situazioni in cui il riutilizzo del residuo sia certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione⁽¹⁴⁾, senza recare pregiudizio all'ambiente⁽¹⁵⁾.

L'impianto normativo costruito dal legislatore nazionale sembra essere fedele proprio a quei principi e criteri tanto stigmatizzati a livello comunitario e da buona parte della giurisprudenza nazionale, in un'ottica di restrizione dell'ambito operativo della normativa sui rifiuti. Al centro di dissidi, stavolta, non si situa solo la portata dell'espressione *disfarsi*, ma la stessa nozione di "sottoprodotto"⁽¹⁶⁾, di "materia prima secondaria", di "combustibile", insomma tutte le formule utilizzate dal legislatore per sottrarre i rifiuti, soprattutto quelli industriali, alla relativa disciplina. Secondo la definizione ex articolo 183, lett. n, sono *sottoprodotti* quelli *dell'attività d'impresa che, pur non costituendo oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo*. La norma specifica che tra i sottoprodotti sottratti alle disposizioni sui rifiuti rientrano anche le *ceneri di pirite, polveri di ossido*

di ferro...ecc, suscitando non poche perplessità per la sottrazione di alcune sostanze dalla disciplina sui rifiuti, avvenuta con tanta disinvoltura, aprioristicamente ed in assenza di un'analisi concreta (come vuole la Corte di Giustizia Europea). La genericità nella formulazione della disposizione sul sottoprodotto e la qualificazione in tal senso di alcune sostanze costituiscono i due aspetti nodali della questione, i quali, segnalati a più riprese da parte della dottrina e da quella giurisprudenza uniformata ai giudici comunitari, necessitano di un'opportuna rivisitazione. Il d.lgs. 152/2006 non testimonia, di certo, il momento di svolta nella vicenda normativa ambientale, né da un punto di vista formale, in quanto non acquisisce linearità e coerenza l'impianto normativo, né da un punto di vista sostanziale, non risultando lo stesso conforme a quello comunitario. La valanga di critiche e polemiche da cui è travolto il testo unico ambientale ne impone una revisione attraverso decreti correttivi predisposti dal Governo e adottati, però, con un ritardo notevole.

Il primo decreto correttivo ed integrativo del c.d. Codice dell'ambiente, d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, non introduce alcuna significativa innovazione(17); con il secondo decreto correttivo, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, entrato in vigore lo scorso 13 febbraio, si realizza, almeno parzialmente, quell'opera di assestamento tanto auspicata ma che rappresenta solo una tappa del processo riformatore della disciplina dell'ambiente. Novità interessanti riguardano la prima parte del testo unico, la disciplina sulle acque (parte terza), la disciplina sui rifiuti (parte quarta); relativamente a quest'ultimo aspetto, vengono introdotti i principi previsti dal Trattato UE in materia di tutela ambientale, tra cui quello di gerarchia nella gestione dei rifiuti, viene riformata la nozione di sottoprodotto e materie e prodotti secondari; sono precisate le modalità di riutilizzo delle terre e rocce da scavo. Viene inserito un articolo *ad hoc* sulle materie prime secondarie ovvero quelle materie, sostanze o prodotti secondari da individuarsi con decreto ministeriale, non ascrivibili alla categoria dei rifiuti. Interessante appare anche la definizione di sottoprodotto, maggiormente aderente a quella elaborata in sede comunitaria ed articolata in maniera più puntuale e dettagliata, in modo da garantire il rispetto dei canoni interpretativi dettati dalla normativa comunitaria. Sono fissate, a tal fine, le condizioni da rispettare : 1) impiego *certo* della sostanza e *direttamente* nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito, 2) verifica dei requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non di luogo ad emissioni e impatti diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati, 3) nessuna sottoposizione a trattamenti preventivi o di trasformazione preliminare, 4) valore di mercato(18).

Un segnale di cambiamento è stato lanciato ma il cammino è ancora lungo e arduo.

4. Corte di Giustizia Europea, Sez. III, 18 dicembre 2007, Causa C-194/05: nessuna norma può escludere, a priori ed in via generale, le terre e rocce da scavo dal novero dei rifiuti. Un altro caso di incompatibilità tra legislazione nazionale e normativa comunitaria.

Le tre pronunce della Corte di Giustizia della Comunità Europea del 18 dicembre 2007 (C-194/05, C-195/05 e C-263/05) confermano l'adesione della giurisprudenza comunitaria all'indirizzo ormai consolidatosi in materia di rifiuti(19) e l'accoglimento, quindi, dei criteri ermeneutici elaborati per distinguere rifiuti da sottoprodotti. Ancora una volta, la Corte di Giustizia è costretta ad intervenire per richiamare l'Italia all'osservanza della normativa comunitaria adottata nel settore ambientale e all'obbligo, ex articolo 174 del Trattato CEE, dell'elevato *standard* di tutela ambientale. Adducendo le argomentazioni costantemente sostenute, la Corte censura gli articoli 10 della legge 23 marzo 2001, n. 93, recante disposizioni in campo ambientale e l'articolo 1, commi 17 e 19 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, segnalandone la difformità con la direttiva comunitaria 75/442 CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE.

In pari data, con le sentenze C-195/05 e C-263/05, condanna l'Italia per aver violato la medesima direttiva, escludendo dalla nozione di rifiuto gli scarti alimentari destinati alla produzione di mangimi e, in generale, quei residui di produzione che possono essere riutilizzati.

Ci soffermeremo, in questa sede, sulla prima pronuncia, la quale desta

particolare interesse per la spinosa questione trattata ovvero quella della qualificazione giuridica delle terre e delle rocce da scavo e dei criteri utilizzabili per dirimere i relativi dubbi interpretativi.

L'atteggiamento del legislatore nazionale, come opportunamente evidenziato dalla Corte di Giustizia, è fortemente contrastante con lo spirito che pervade la normativa comunitaria e con gli obiettivi che guidano l'attività ermeneutica della giurisprudenza comunitaria, attenta alle esigenze di tutela ambientale e, quindi, favorevole ad un'interpretazione ampia della nozione di rifiuto. Il sistema normativo comunitario non esclude le terre e rocce da scavo *a priori* ed in *via generale* dal novero dei rifiuti, operando una *presunzione* che, al contrario, fa figurare queste sostanze come rifiuti, in ossequio alla tradizione legislativa e giurisprudenziale spiccatamente orientata alla salvaguardia dell'ambiente, quale valore fondante dell'ordinamento comunitario. A livello nazionale, al contrario, il regime di presunzioni è costruito in senso inverso, escludendo dalla categoria dei rifiuti terre e rocce da scavo, nell'errata convinzione che i residui, in quanto materiali recuperabili, si sottraggono, perciò solo, alla qualificazione giuridica dei rifiuti e quindi alla disciplina dettata per il trasporto e la gestione(20). Per come organizzato, strutturato ed interpretato, l'impianto normativo nazionale sembra fondarsi su un sistema di *automatiche presunzioni di esclusioni* in materia di terre e rocce da scavo, causa di effetti nocivi e pregiudizievoli per l'ambiente in misura anche irreparabile.

Dal confronto tra normativa comunitaria e normativa nazionale, è agevole evincere la dissonanza dell'una rispetto all'altra, emergendo, in modo palese, la diversità di obiettivi che animano i due ordinamenti e i diversi, contrapposti, parametri di valutazione adoperati per individuare rifiuti e sottoprodotti. La Commissione, conformemente all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE, adotta una decisione che istituisce un elenco di rifiuti, denominato catalogo europeo dei rifiuti. Tale catalogo, più volte rinnovato in forza di successive decisioni della Commissione (la prima modifica si è avuta con decisione 3 maggio 2000, 200/532/CE; l'ultima avvenuta con decisione del 21 luglio 2001, 2001/573/CE) contiene una sezione 17 05, intitolata *terra, rocce e fanghi di dragaggio*, nell'ambito della quale figurano le rubriche 17 05 03 *terre e rocce contenenti sostanze pericolose* e 17 05 04 *terre e rocce diverse da quelle di cui alla voce 17 05 03*.

La normativa italiana, in totale dispregio di quella comunitaria, con l'articolo 8 del d.lgs. 22/1997, esclude dal suo campo di applicazione determinate sostanze e materiali, in quanto disciplinati da altre specifiche disposizioni di legge. Il punto b dell'articolo indica *i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse naturali e dallo sfruttamento di cave*. All'elenco si aggiungono i materiali introdotti dall'articolo 10 della legge 93/2001 (f-bis) *terre e rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per i reinterri, riempimenti, rilevanti e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabilita dalle norme rifiuti*. Lo scopo di un ambito operativo sempre maggiormente ridotto della normativa sui rifiuti si palesa in tutta la sua intensità con l'articolo 1, comma 17, della legge 443/2001, che offrendo una chiave di lettura dell'articolo 8, comma 1, lettera f-bis del Decreto Ronchi, determina un'automatica fuoriuscita di terre e rocce da scavo dalla categoria dei rifiuti. Secondo quanto disposto da detta disposizione, l'articolo 8, comma 1, lett. f-bis deve essere interpretato nel senso che *le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate durante il ciclo produttivo da sostanze inquinanti derivanti dalla attività di escavazione, perforazione e costruzione, semprechè la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti*. Il comma 19 del medesimo articolo stabilisce, inoltre, che *per i materiali di cui al comma 17 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, ivi incluso il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 18 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato*. Nonostante le

modifiche a queste disposizioni apportate dal Governo italiano, la Commissione, ritenendo ancora persistente ed insuperabile il contrasto con la normativa comunitaria, avvia ricorso contro la Repubblica Italiana, richiamando l'attenzione, innanzitutto, sul catalogo europeo dei rifiuti al cui interno compaiono le terre e rocce da scavo e sui criteri ermeneutici elaborati dalla giurisprudenza comunitaria per qualificare una sostanza come rifiuto o meno. L'elenco dei rifiuti costituisce elemento utile per l'inquadramento giuridico di una sostanza ma esso possiede valore puramente indicativo a tal fine, incentrandosi la questione sul comportamento del detentore e sul termine *disfarsi*. Uniformandosi pienamente all'indirizzo giurisprudenziale consolidato, questa Corte fonda la distinzione tra rifiuto e sottoprodotto sul *riutilizzo certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione*(21) o *di utilizzazione*, bocciando ogni disposizione normativa nazionale che, in via generale ed aprioristicamente, in assenza, cioè, di un'analisi condotta caso per caso, escluda terre e rocce da scavo dal novero dei rifiuti. Si ha *sottoprodotto*, secondo le conclusioni cui perviene questa Corte, quando il detentore non cerca di disfarsi della sostanza ma intende sfruttare o commercializzare a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, sempre che tale riutilizzo sia certo, non richieda trasformazioni preliminari ed intervenga nel processo di produzione o utilizzazione. L'elevato grado di probabilità del riutilizzo, senza trasformazione preliminare, costituisce un significativo indice di valutazione, secondo quanto espressamente chiarito dalla Corte, ed ove il detentore consegua un vantaggio economico nel farlo, la probabilità del riutilizzo aumenta. La pronuncia in esame è espressione di quella tendenza giurisprudenziale volta a garantire un'effettiva tutela dell'ambiente, sostenitrice di una nozione ampia di rifiuto, che, proprio per tal motivo, non può ammettere un'esclusione aprioristica di terre e rocce da scavo dal novero dei rifiuti. Il legislatore nazionale ha l'obbligo di rispettare la normativa comunitaria, di adeguarsi ad essa, di recepirla secondo la lettura che ne offre la giurisprudenza comunitaria; tal dovere avrebbe potuto assolvere con l'emanazione dei decreti correttivi del Codice dell'ambiente, riformando completamente la disciplina delle terre e rocce da scavo. In realtà le aspettative sono state deluse.

5. Conclusioni

L'anno 2007 si è chiuso con tre pronunce della Corte di Giustizia che dimostrano la persistente inosservanza dello Stato Italiano della normativa comunitaria nel settore ambientale. La questione affrontata dalla Corte nel caso di specie, ovvero quella delle terre e rocce da scavo, rappresenta nient' altro che l'ennesima occasione per il legislatore nazionale per riproporre una nozione restrittiva di rifiuto ed una conseguente dilatazione di quella di sottoprodotto, mortificando l'impegno per anni profuso dal legislatore comunitario per affermare una nozione ampia di rifiuto. La contrapposizione tra le due correnti di pensiero non ha solo il sapore di una disquisizione teorica, non riveste solo un'importanza dogmatica, rilevando, al contrario, concretamente per gli effetti distortivi che possono conseguire dall'accoglimento della teoria restrittiva. Essa mira a comprimere fortemente l'ambito operativo della disciplina sui rifiuti, sollevando una particolare categoria di soggetti (operanti nel settore industriale e produttivo) dall'osservanza di regole e norme poste a presidio dell'ambiente e della salute. Il legislatore nazionale mostra di strumentalizzare la categoria del sottoprodotto, coniata dalla giurisprudenza comunitaria per distinguere ciò che rifiuto è da ciò che effettivamente non lo è, per perseguire le finalità che da sempre, dall'adozione del D.P.R. 915/1982, plasmano i suoi interventi legislativi. La boccatura da parte della Corte di Giustizia Europea dell'articolo 14 della l. 8 agosto 2002 n. 178, che fornisce un'interpretazione autentica della nozione di rifiuto contenuta nel Decreto Ronchi, non costituisce un deterrente per il legislatore nazionale, il quale continua imperterrita a non allinearsi ai parametri comunitari, come dimostrato dalla legge-delega 308/2004 e dal d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente, di attuazione della delega.

Immediatamente, il c.d. Codice dell'ambiente balza al centro di feroci polemiche per aver disatteso, con tutta evidenza, le aspettative di razionalizzazione e semplificazione della normativa e per non aver mostrato cenni di adesione ai principi comunitari. Si impone una revisione dello stesso, la quale, però, attuata con ritardo non colma le lacune del testo, non lo rinnova effettivamente, non lo adegua ai criteri

elaborati in sede comunitaria nello specifico settore dell'ambiente. Mentre il primo decreto correttivo del Codice dell'ambiente non offre interessanti spunti di riflessione, non apportando alcuna significativa innovazione, il secondo decreto correttivo del Codice ambientale lancia un primo segnale di cambiamento relativamente alle terre e rocce da scavo; non opera, infatti, il nuovo articolo 186 un'esclusione automatica di esse dal novero dei rifiuti, prescrivendo, a tal fine, l'accertamento di fattori e condizioni che possano determinare una simile esclusione. Si auspica che a questo primo tentativo di modernizzazione della disciplina nazionale in senso più conforme a quella comunitaria, seguano altri necessari mutamenti, al fine di offrire un quadro normativo efficace e concretamente orientato a garantire elevati *standards* di tutela ambientale, come sancito dal Trattato CEE.

BIBLIOGRAFIA

- Amendola G.**, *L'Italia conferma il suo primo posto nella classifica degli Stati inadempienti verso la normativa comunitaria sui rifiuti*, in *Diritto dell'ambiente*, www.dirittoambiente.com
- Amendola G.**, *Rifiuto: non era autentica l'interpretazione italiana*, nota a sentenza Corte di Giustizia Europea 11 novembre 2004, causa C-457/02, in *Foro Italiano*, 1/2005, Parte Quarta;
- Amendola G.**, *Anche la Cassazione disapplica la famigerata interpretazione autentica della nozione di rifiuto?* in *Diritto all'ambiente*, www.dirittoambiente.com;
- Caravita B.**, *Diritto dell'ambiente*, III Ed., Bologna, Il Mulino, 2005;
- Camerani A. M.**, *La Commissione procede nei confronti dell'Italia per alcune violazioni della normativa ambientale*, in *Amb. e Sviluppo*, 3/2007;
- De Sadeleer S. Nicolas**, *Rifiuti, Prodotti e Sottoprodotti: la Corte di Giustizia della Comunità Europea e le decisioni dei giudici nazionali in Gran Bretagna, Francia e Belgio. Con la pubblicazione delle sentenze della Corte di Giustizia Europea*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 17/2006;
- Garzia G.**, *La nozione giuridica del "recupero" dei rifiuti: il quadro vigente e le prospettive di riforma*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1/2008;
- Gratani A.**, *L'ambiente: il settore prescelto dall'ordinamento italiano per violare la normativa comunitaria*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2/2007;
- Mancini M. G.**, *La nozione di rifiuto*, I Rifiuti – Legislazione Comunitaria e Legislazione Italiana – a cura di A. Mazzetti, Giuffrè, 1992 – *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*;
- Maglia S.**, *Alcune considerazioni in merito al secondo decreto correttivo del testo unico ambientale*, in *Amb. e Sviluppo* 11/2007;
- Marchello F., Perrini M., Serafini S.**, *Diritto dell'Ambiente*, VII Ed., Napoli, Simone, 2007;
- Montagna A.**, *Riflessioni riguardo alle attese pronunce del giudice costituzionale in tema di rifiuti*, in *Amb. e Sviluppo*, 4/2007;
- Paone V.**, *La nozione di rifiuto tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Foro Italiano*, 1/2005, Parte Quarta;
- Paone V.**, *I rifiuti tra presente e futuro*, nota a Cassazione, ord., 14 dicembre 2005, Rubino e sentenza 14 aprile 2005, Colli, in *Foro Italiano*, 4/2006;
- Pizzolante G.**, *La possibilità di un nuovo uso dei materiali va dimostrata nella singola circostanza*, commento alla sentenza della Corte di Giustizia Europea, 18 dicembre 2007, Causa C-194/05, in *Guida al Diritto*, 4/2008;
- Prati L.**, *I residui riutilizzabili nelle decisioni della Corte Europea e l'interpretazione autentica dell'art. 14 l. 178/2002*, Nota a Trib. Udine, Sez. Penale, 14 giugno 2000, in *Riv. Giur. Amb.*, 6/2002;
- Ramacci L.**, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, la Tribuna, 2006;
- Vattani V.**, *Pubblicata in Gazzetta la nuova direttiva comunitaria sui rifiuti che va a sostituire la precedente direttiva 75/442/CE. Apportate modifiche alla nozione di rifiuto*, in www.dirittoambiente.com, 2 maggio 2006.

GIURISPRUDENZA

- Corte Costituzionale**, 28 maggio 1987, n. 210;
- Corte di Giustizia delle Comunità Europee**, 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94, C-224/95), *Tombesi ed altri*;

Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 18 dicembre 1997, causa C-129/96;
Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd ed altri*;
Corte di Giustizia Europea, 18 aprile 2002, C 9/00;
Corte di Cassazione, 27 ottobre 2004, *Sollo*;
Corte di Giustizia Europea, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*;
Corte di Cassazione, 14 gennaio 2005, n. 5472, *Capone*, inedita;
Corte di Cassazione, 10 febbraio 2005, *Montanaro*;
Corte di Cassazione, 22 marzo 2005, n. 17621, *Barone*, inedita;
Corte di Cassazione, 5 aprile 2005, n. 16613, *Coppetta*, inedita;
Corte di Cassazione, 7 aprile 2005, n. 18195, *Conoscenti*, inedita;
Corte di Cassazione, Sez. III penale, 11 aprile 2007, n. 14557;
Corte di Cassazione, 19 aprile 2005, n.18229, *Toriello*, inedita;
Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 14 aprile 2005, *Colli e altri*;
Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 8 settembre 2005, C 416/02;
Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 8 settembre 2005, C-121/2003;
Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 4 novembre 2005, *Zuffellato*;
Corte di Cassazione, Sez. III penale, ordinanza 14 dicembre 2005, *Rubino e altri*;
Corte di Cassazione, 5 aprile 2005, n. 16879, *Chiovoloni*, inedita,
Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 21 gennaio 2008, n.2.

Note

(1) La doverosità di politiche ambientali si afferma, innanzitutto, in sede comunitaria, quando, a seguito di interventi modificativi e riformatori del Trattato di Roma del 1957, la questione ambientale finisce per occupare uno spazio significativo nell'ambito delle politiche comunitarie. Con l'Atto Unico Europeo del 1987, infatti, viene inserito nel Trattato un nuovo e autonomo titolo, specificamente dedicato alla tutela dell'ambiente (Art. 130 R,S,T poi diventati art. 174-176); con il trattato di Amsterdam del 1997, ulteriore valorizzazione riceve la tutela dell'ambiente. L'approvazione di 6 programmi d'azione da parte del Consiglio (dal 1973, a partire dal 1 programma d'azione) per l'attuazione delle politiche comunitarie in materia ambientale, è una evidente dimostrazione della crescente importanza assunta dall'ambiente. Per una sintesi breve ma efficace del percorso evolutivo della tutela ambientale a livello comunitario, v.di F. Marchello. M. Perrini, S. Serafini, *Diritto dell'Ambiente*, VII Ed., Napoli, Simone, 2007, 39 e ss. Sul punto c.fr anche B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2005, 71 e ss.

(2) Il riferimento agli autori ed all'opera "Historie de l'environnement european" Presses Univ. De France, 2001 è in F. Marchello e A.A.V.V., *op. cit*

(3) Ad. es.: Corte Costituzionale 28 maggio 1987, n. 210 "*l'ambiente, quale bene unitario, comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio e di tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato attuale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*"

(4) Così L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, la Tribuna, 2006, 17 e ss.

(5) Nella nuova direttiva l'espressione "abbia deciso" è sostituita dall'espressione "abbia l'intenzione". Così recita l'articolo 1, comma 1, lettera a della direttiva 2006/12/CE *rifiuto*: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate all'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo o abbia l'intenzione di disfarsi. Potrebbe, di certo, attribuirsi alla sostituzione una valenza anche sostanziale e non solo lessicale, in quanto a voler interpretare letteralmente si dovrebbe aver *rifiuto* già quando il detentore abbia solo mostrato l'intenzione di disfarsi, quando abbia solo espresso un proposito, che ben potrebbe non essere accompagnato da una volontà concreta di realizzarlo, con

una conseguente dilatazione del concetto di rifiuto. Resta chiaro, comunque, anche a voler accogliere una interpretazione letterale delle espressioni utilizzate (criterio non da tutti privilegiato) che il legislatore comunitario va a confermare l'indirizzo formatosi in sede comunitaria relativamente alla nozione di rifiuto, proponendo una nozione ancora più ampia e giammai restrittiva. V.di, a tal proposito, il commento di V. Vattani, *Pubblicata in Gazzetta la nuova direttiva comunitaria sui rifiuti che va a sostituire la precedente direttiva 75/442/CE. Apportate modifiche alla nozione di rifiuto*, in www.dirittoambiente.com, 2 maggio 2006.

(6) V.di, a tal proposito, A. Gratani, *L'ambiente: il settore prescelto dall'ordinamento italiano per violare la normativa comunitaria*, in Riv. Giur. Amb., 2/2007, 289 e ss., v.di A. M. Camerani, *La Commissione procede nei confronti dell'Italia per alcune violazioni della normativa ambientale*, in Amb. e Sviluppo, 3/2007, 197 e ss., ove si passano in rassegna cinque procedimenti di infrazione intrapresi nei confronti dell'Italia dalla Commissione, tutti riguardanti la violazione della normativa comunitaria per la protezione dell'ambiente e della salute umana.

(7) Nel senso che il termine disfarsi e la nozione rifiuto devono essere interpretati estensivamente, anche Corte di Giustizia Europea, 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland.

(8) Cfr. L. Ramacci, *op. cit.*, 43 e ss.

(9) C.fr V. Paone, *I rifiuti tra presente e futuro*, nota a Cassazione, ord., 14 dicembre 2005, Rubino e sentenza 14 aprile 2005, Colli, in Foro Italiano, 4/2006, 214 e ss. Altra questione, di indubbia importanza al fine di un'esatta ricostruzione della vicenda, è quella relativa alla distinzione tra recupero e smaltimento. Il recupero, e questo va sottolineato, pur distinguendosi dallo smaltimento va riferito sempre e comunque ai rifiuti, come evidenziato da G. Garzia., *La nozione giuridica del "recupero" dei rifiuti: il quadro vigente e le prospettive di riforma*, in Ambiente e Sviluppo, 1/2008; 34 e ss., *le sostanze utilizzate mantengono la qualificazione giuridica di rifiuto fino al momento in cui il processo di recupero non è del tutto terminato*.

(10) Illustra in maniera chiara e puntuale il dibattito sulla nozione di rifiuto sorto tra oggettivisti e soggettivisti, M.G.Mancini, *La nozione di rifiuto*, I Rifiuti – Legislazione Comunitaria e Legislazione Italiana – a cura di A. Mazzetti, Giuffrè, 1992 – Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente, 5, 89 e ss.

(11) In molte decisioni si evidenzia che la nozione di rifiuto, vuoi per il diritto nazionale vuoi per il diritto comunitario, non può dipendere dalla sola volontà del soggetto di riutilizzare o meno il materiale, ma è necessario che la destinazione emerga da elementi oggettivi, concretamente riscontrabili e forniti dalla parte di chi li adduce; in questo senso Cassazione 5 aprile, n.16879, Chiovolone; Cassazione 7 aprile 2005, n. 18195, Conoscenti, inedita; Cass. 5 aprile 2005, n. 16613, Coppetta, inedita; Cassazione 14 gennaio 2005, n. 5472, Capone, inedita; Cass. 22 marzo 2005, n. 17621, Barone, inedita. In altre pronunce, la Cassazione sembra non conformarsi all'indirizzo comunitario, escludendo per molte sostanze la qualificazione giuridica di rifiuto; vedi Cass. 27 ottobre 2004, Sollo; Cass. 10 febbraio 2005, Montanaro, Cass. 19 aprile 2005, n.18229, Toriello, inedita. Queste pronunce sostengono la tesi per cui una sostanza residuale che possieda tutte le caratteristiche di una materia prima e possa essere reimpiegata in un nuovo processo produttivo, non sarebbe rifiuto.

(12) Di fronte all'articolo 14, non si è registrata unanimità di posizioni nella giurisprudenza nazionale. La tendenza maggioritaria era a restringere al massimo il ricorso all'articolo 14, pur non mancando un atteggiamento opposto in alcune sentenze della 3 sezione penale della Cassazione. V.di, a tal proposito, G. Amendola, *Rifiuto: non era autentica l'interpretazione italiana*, nota a sentenza Corte di Giustizia Europea 11 novembre 2004, causa C-457/02, in Foro Italiano, 1/2005, Parte Quarta, 17 ess. Sulla questione, consulta anche V. Paone, *La nozione di rifiuto tra diritto comunitario e diritto penale*, in Foro Italiano, 1/2005, Parte Quarta, 19 e ss.

(13) Cfr. L. Ramacci, *op. cit.*, 20 e ss.

(14) A questo proposito resta un punto da chiarire. La Corte Europea richiede, per il sottoprodotto, il riutilizzo nello stesso processo di produzione, mentre la Cassazione, pur riportando fedelmente il pensiero

della Corte Europea, lascia aperta la possibilità che esso possa intendersi come processo produttivo diverso.

(15) Il contenuto della sentenza è brevemente sintetizzato da G. Amendola, *Anche la Cassazione disapplica la famigerata interpretazione autentica della nozione di rifiuto?* in *Diritto all'ambiente*, www.dirittoambiente.com.

(16) Sulle caratteristiche della nuova categoria di "sottoprodotto" si è soffermata anche parte delle giurisprudenza nazionale, aderendo all'impostazione comunitaria ; a tal proposito, v.di Corte di Cassazione, Sez. III penale, 11/04/2007, n. 14557; da ultimo v.di anche Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 21 gennaio 2008, sentenza n. 2 che, applicando principi e criteri ermeneutici forniti dalla giurisprudenza comunitaria, qualifica quali rifiuti le vinacce residue dalla vinificazione.

(17) Il primo decreto correttivo modifica gli articoli 59, 160, 170 e 224 del testo unico ambientale. Oltre a questi cinque articoli, le uniche modifiche intervenute fino al secondo decreto correttivo sono l'effetto di altri provvedimenti legislativi, come ad esempio la legge 12 luglio 2006, n. 228, il d.l. 262 del 3 ottobre 2006, conv. in legge 286 del 24 novembre 2006, la legge 296 del 27 dicembre 2006 che abroga il comma 6 dell'articolo 229 in materia di cdr e pochi altri.

(18) Sul secondo decreto correttivo del testo unico ambientale, cfr. S. Maglia, *Alcune considerazioni in merito al secondo decreto correttivo del testo unico ambientale*, in *Amb. e Sviluppo* 11/2007, 969 e ss.

(19) Sulla nozione di rifiuto, sui criteri distintivi, sul fatto che una sostanza non può essere esclusa automaticamente dalla categoria dei rifiuti solo perché suscettibile di riutilizzazione economica, tra le altre, v.di Corte di Giustizia della Comunità Europea, 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94, C-225/95); Corte di Giustizia della Comunità Europea, 18 dicembre 1997, C-129/96; Corte di Giustizia della Comunità Europea, 15 giugno 2000, C-418/97 e C-419/97; Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 8 settembre 2005, C-121/2003.

(20) G. Pizzolante, *La possibilità di un nuovo uso dei materiali va dimostrata nella singola circostanza*, commento alla sentenza della Corte di Giustizia Europea, 18 dicembre 2007, Causa C-194/05, in *Guida al Diritto*, 4/2008; 106 e ss.

(21) Sul punto G. Amendola, *L'Italia conferma il suo primo posto nella classifica degli Stati inadempienti verso la normativa comunitaria sui rifiuti*, in *Diritto dell'ambiente*, www.dirittoambiente.com, che chiarisce i dubbi originati da alcuni passaggi della sentenza relativamente al processo di produzione, che, per le espressioni utilizzate, sembrerebbe non per forza riferirsi allo stesso processo di produzione. In realtà, nota l'autore, presto possono essere dissipati i dubbi se solo si leggono le conclusioni dell'Avvocato generale presso la Corte Europea di Giustizia proprio riferite alle cause in esame. Si precisa, infatti, che è fondamentale che la sostanza venga riutilizzata dal detentore nello stesso processo di produzione.