

## Interpretazione autentica della nozione di rifiuto

Maurizio Santoloci

*Lo scorso novembre la Corte europea di giustizia è intervenuta in merito alla "interpretazione autentica" della nozione di rifiuto fornita dall'art.14 del decreto legge n.138/02, in possibile contrasto con una Direttiva europea del 1975*

Con la sentenza dell'11 novembre 2004 (C-457/02) la Corte europea di giustizia si è pronunciata definitivamente sull'articolo 14, Dl 138/2002 convertito, con alcune modificazioni, nella legge 178/2002 e, sostanzialmente, ne ha decretato lo stralcio dal nostro ordinamento positivo. Mediante tale disposizione, l'Italia aveva fornito l'interpretazione autentica della definizione di rifiuto, così come riportata dall'articolo 6 del D.Lgs. 22/1997, il quale trasponneva (pedissequamente) nel nostro ordinamento giuridico il testo dell'articolo 1, lett. a), direttiva 91/156/CEE. L'articolo 14, D.L. 8 luglio, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge dell'8 agosto 2002, n.178 ha fornito, stando alla sua epigrafe, l'interpretazione autentica del termine "rifiuto". La declinazione dell'articolo, però, fa tutt'altro, infatti: al suo comma 1, interpreta le parole "si disfi", "abbia deciso" e "abbia l'obbligo di difarsi" di cui all'articolo 6, comma 1, lett. a), D.Lgs 22/1997;

al suo comma 2, esclude dalle fattispecie di cui all'"abbia deciso" ed all'"abbia l'obbligo di difarsi" beni o sostanze o materiali residuali di produzione o di consumo laddove essi versino in una delle seguenti condizioni:

- riutilizzo potenziale, effettivo ed oggettivo "tal quali", cioè senza alcun trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente "nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo";

- riutilizzo potenziale, effettivo ed oggettivo dopo un trattamento, purché esso sia cosa diversa dal "recupero" di cui all'allegato C, D.Lgs. 22/1997, "nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo".

Quindi, più che di una interpretazione autentica, si è trattato di una sottrazione dei rifiuti recuperabili alla disciplina dei rifiuti.

### Le conseguenze pratiche della sentenza

Erroneamente è stato inteso che questa sentenza riguardasse solo i rottami ferrosi. E' un grande equivoco. Il caso specifico nel Tribunale di Terni, che ha originato il ricorso, nasce da rot-

tami ferrosi sequestrati dai Carabinieri e dal successivo processo, ma è solo un caso, in quanto la norma contestata ed il principio sancito dalla Corte europea vale per tutti i tipi di rifiuti, in particolare per qualunque tipo di rifiuto industriale pericoloso e non solo, naturalmente, nel territorio ternano, ma a livello nazionale. Va inoltre considerato che il campo dei rifiuti industriali pericolosi è quello particolarmente appetito dalla criminalità organizzata che ha sfruttato fino ad oggi le deroghe previste da questa legge in deregulation. Dunque, è un duro colpo per l'ecomafia. Riguardo alla questione se la sentenza della Corte sia senza appello, definitiva ed immediatamente operativa ed applicabile, si devono ritenere non condivisibili le opinioni espresse da taluni in base alle quali la sentenza della Corte europea sarebbe priva di effetti pratici. Si ritiene, invece, che per il nostro Paese sia obbligatorio l'adeguamento legislativo il quale, appunto, non riguarda solo i rottami ferrosi che sono stati il casuale motivo di origine del ricorso, ma tutta la massa dei rifiuti industriali pericolosi. Va peraltro aggiunto che l'Italia è sotto infrazione da parte della Commissione Europea e deve dunque modificare la legge. La sentenza spiega comunque i suoi effetti immediati su tutto il territorio nazionale. La Corte non ha indicato la norma incompatibile "da oggi", ma ha sancito che questa lo fosse sin dalla sua emanazione; quindi gli effetti sono di fatto retroattivi, fin dal momento della promulgazione della legge. Questo è un punto cardine sul quale occorre fare una riflessione.

### I provvedimenti amministrativi emanati in adesione all'art. 14

I provvedimenti amministrativi adottati sulla base di tale norma (quali, ad esempio, accordi di programma, "circolari" di Province, autorizzazioni varie) sono oggi in vigore a livello formale. Tutti quegli atti la cui legittimità si basava sull'applicazione dell'art. 14 del D.L. 138/2002, sono oggi, credo, palesemente illegittimi. Di

conseguenza, possono essere annullati dal giudice amministrativo o dall'amministrazione stessa in sede di autotutela.

Altra importante questione riguarda gli effetti prodotti nel caso in cui la P.A. non provveda in tal senso, mantenendo in vigore tali atti. Credo che fino ad oggi la fattispecie sia limitata ad una illegittimità "fisiologica" dovuta alla grande confusione che albergava nel settore ed al contrasto interpretativo e giurisprudenziale. La situazione è comunque chiara. Insistere, a livello amministrativo, nello stabilire principi con effetti pratici (anche sanzionatori) in contrasto con la sentenza della Corte appare come una scelta amministrativa specifica e personale di chi decide in tal senso. Si possono infatti verificare variabili collaterali imprevedibili, soprattutto se, poi, da quel provvedimento amministrativo deriva l'applicazione o meno di una sanzione penale. È utile richiamare, in questa sede, la copiosa giurisprudenza della Cassazione sulla disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi in materia di edilizia e vincoli paesaggistici, laddove le Sezioni Unite Penali sono giunte perfino a confermare un sequestro penale di una lottizzazione in Puglia avallata da concessione rilasciata ma in violazione delle regole per le zone protette. I principi sono trasversali, e, spostando il campo di applicazione dall'edilizia/vincoli ai rifiuti, gli effetti da sortire potrebbero essere identici.

### L'efficacia e l'autorità delle sentenze della Corte di giustizia europea

Le decisioni della Corte di giustizia europea producono, ovviamente, l'effetto di giudicato disciplinato dalle norme dei Trattati. Inoltre, godono di una particolare autorità che va ben oltre quella che caratterizza la giurisprudenza degli organi giurisdizionali. Infatti, essa riveste un ruolo nomofilattico rispetto alla interpretazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, poiché assicura l'uniforme interpretazione del diritto oggettivo comunitario (come le Corti supreme nazionali e la Corte costituziona-

le con riguardo al diritto interno). Il che implica il rispetto della regola “*stare decisis*”<sup>(1)</sup>. Questa autorità di “*chose interpretée*” delle decisioni di interpretazione rese dalla Corte ai sensi dell’articolo 234 Trattato comunitario (ex articolo 177) è cosa assai più importante della “cosa giudicata”; infatti, accede alla norma interpretata e non si limita a produrre i suoi effetti nella controversia dedotta nel giudizio. È questo il motivo in ragione del quale, per disattendere l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia europea in un precedente ricorso su una determinata materia, i giudici nazionali devono sollevare un nuovo rinvio pregiudiziale. Non solo: le sentenze della Corte di giustizia europea, nel nostro ordinamento, godono della caratteristica della immediata applicabilità secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale<sup>(2)</sup>. Tali sentenze, infatti, siano esse di condanna per inadempienza dello Stato oppure interpretative del diritto comunitario (come nel caso di specie), sono immediatamente e direttamente applicabili in Italia; pertanto, allorché il *dictum* della Corte europea sia incontrovertibile e la normativa nazionale ne risulti in contrasto, sussiste l’obbligo di non applicazione di questa ultima<sup>(3)</sup>. Come è evidente, nell’ambito del diritto comunitario se ne rinvia una larga parte a formazione giurisprudenziale, tanto che ormai si parla di un vero e proprio diritto costituzionale comunitario dove il peso e l’autorevolezza dei principi fatti propri delle decisioni trovano sempre più frequente recepimento nella legislazione comunitaria e addirittura inserimento nei Trattati<sup>(4)</sup>. Un aspetto troppo spesso sottovalutato riguarda il perché la criminalità organizzata si interessi del recupero dei rifiuti e il vantaggio indiretto che le è derivato dall’applicazione dell’art. 14. Poiché è noto che smaltire rifiuti industriali pericolosi costa tanto, forme criminali organizzate, operando smaltimenti illegali a basso costo, lucrano più del traffico sulla droga. I controlli di polizia che seguono i flussi (visibili) di questi rifiuti spesso stroncano il fenomeno anche con decine di arresti. Ora, la criminalità ha approfittato di queste forme di deregolamentazione perché un rifiuto industriale classificato come “materia prima” è stato un regalo veramente inaspettato; è sfuggito alle regole, ai documenti e, quindi, ai controlli. Di fatto, dunque, l’ecomafia ha spostato il pro-

prio operato in questo campo: in pratica, ha spacciato per “materie prime” recuperabili micidiali rifiuti pericolosi che ha fatto viaggiare tranquillamente senza controlli, smaltendo poi in tutta tranquillità in insediamenti sconosciuti alla Pubblica amministrazione perché non soggetti alle regole sui rifiuti. In pratica, più la tendenza politica è (illegittimamente rispetto alle direttive europee che ben conoscono questo problema) volta a deregolamentare i rifiuti industriali, considerandoli alla stregua di un prodotto ordinario commerciale, più i criminali sfruttano queste “cadute di attenzione” e smaltiscono illegalmente (a danno della collettività tutta) quantità ennesime di rifiuti pericolosi, garantendosi lucrosi guadagni. La deregolamentazione introdotta dall’articolo 14 ha, infatti, reso “invisibili” i flussi perché: i siti di produzione non sono tenuti a dichiararsi; i cumuli non sono stoccaggi o depositi temporanei; il viaggio è non soggetto al formulario e i siti di destinazione non sono censiti. Quindi, un intero ciclo è stato spostato in un mondo virtuale e parallelo che, di fatto, ha inibito i controlli e reso la Pubblica amministrazione ignara perfino delle ubicazioni dei punti strategici di accumulo, spostamento e lavorazione. La posta in gioco è alta, poiché la criminalità organizzata coglie l’occasione e contrabbanda smaltimenti illegali di rifiuti industriali pericolosi come recupero degli stessi, cercando così di sfuggire a regole e controlli.

Dunque, il vero pericolo è rappresentato dal fatto che se il riutilizzo fa gestire un settore di rifiuti industriali non come “rifiuti” (controllati) ma semplici “materie prime”, tutto il settore esorbita dalle regole e dai controlli ed è sufficiente asserire un preteso “riutilizzo” per risultare immuni dalle regole e portare rifiuti (soprattutto pericolosi) a smaltimento incontrollato spacciato – appunto – per riutilizzo.

### Le indagini di Polizia Giudiziaria in atto e sospese

Molti organi di Polizia Giudiziaria hanno mantenuto un comportamento operativo coerente e i controlli sono stati comunque eseguiti; di conseguenza, le indagini anche sui rifiuti “da recupero” fittizio spacciate come “materie prime” sono state portate avanti con professionalità e coraggio (fino ai clamorosi risultati di grandi

inchieste con decine di arresti che hanno dimostrato, prima del tempo, che sotto i falsi “recuperi” si nascondono criminali smaltimenti illegali di rifiuti pericolosi). Ma, va detto che molti altri organi di polizia statali e locali hanno fatto scelte diverse e, di fatto, hanno congelato i controlli soprattutto su strada, atteso che ormai viaggiavano solo “materie prime”. Questo ha di fatto rallentato o bloccato le indagini sui rifiuti verso i presunti “recuperi”, applicando in modo tombale i principi dell’art.14, a volte anche oltre i confini previsti dalla norma stessa.

Siamo stati in prima persona protagonisti di accese discussioni con diversi operatori di polizia che, in sede di lezioni in scuole di Polizia Giudiziaria e seminari, protestavano ad alta voce il loro diritto/dovere di non intervenire più in certi settori come controlli su strada ed in azienda, contestando che non si trattava più di rifiuti. Adesso crediamo che, chiarito l’equivoco, i controlli verso tutti i tipi di rifiuti (anche quelli che vanno al recupero vero o fittizio) devono riprendere, su strade ed aziende. E che le indagini di Polizia Giudiziaria, qualora su tali flussi emergano anomalie, devono essere riattivate.

<sup>1</sup> In argomento si veda T. Koopmans “Stare decisis in European law” in “Essays on European law and integration” a cura di Schermers O’Keefe, 1982, p. 11 e L. Neville Brown, F. Jacobs, T. Kennedy “The Court of justice of the European communities”, IV ed, London, 1994, p. 344. Sull’uso del precedente presso la Corte costituzionale italiana si veda –ex plurimis– A. Anzon “Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi”, Milano 1995.

<sup>2</sup> C. cost., sentenze 113/1985, 389/1989 e 255/1999.

<sup>3</sup> Cfr. “Documento sulla nozione giuridica del termine rifiuto” elaborato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse del 1 luglio 2004, in [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it), Sezione “Rifiuti – documentazione complementare”, p. 139.

<sup>4</sup> Cfr. R. Calvano “La Corte di giustizia e la costituzione europea” Cedam, 2004, p. 101, dove alla nota 111 l’A. ricorda che nell’articolo 173 del Trattato è stata inserita la legittimazione del Parlamento come soggetto legittimato alla impugnazione degli atti delle altre istituzioni a difesa delle proprie prerogative. Il che era stato deciso dalla Corte di giustizia europea con sentenza 22 maggio 1990 (C-79/88) che vedava nella situazione post Chernobyl il parlamento europeo contrapposto al Consiglio.