

## NOZIONE DI RIFIUTO: IL FATICOSSO CAMMINO DELLA CORTE DI CASSAZIONE DOPO LA SENTENZA NISELLI

di **Leonardo Filippucci**  
avvocato in Macerata

Senza voler ripercorrere gli infiniti interventi normativi e giurisprudenziali concernenti la nozione di rifiuto, si vuole, con il presente articolo, esaminare le più recenti sentenze con le quali, la Suprema Corte sembra, a fatica, avvicinarsi all'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia CE con la ben nota sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli.

In particolare, vale la pena prendere in esame la sentenza n. 17836 del 13 maggio 2005 (Terza Sezione Penale, Pres. Zumbo, Est. Onorato) e la sentenza n. 20499 del 1° giugno 2005 (Terza Sezione Penale, Pres. Papadia, Est. Amoroso).

### La sentenza n. 17836 del 13 maggio 2005

Con la prima delle richiamate sentenze, la Cassazione, chiamata a pronunciarsi su un caso di trasporto e deposito incontrollato di materiale da demolizione, coglie l'occasione per "fare il punto, sia pure in estrema sintesi, sullo status quaestionis in materia di rifiuti conseguente all'entrata in vigore dell'art. 14 del decreto legge 8.7.2002 n. 138".

Secondo la Suprema Corte, il citato art. 14, sebbene qualificato dal legislatore nazionale quale norma di "interpretazione autentica" della nozione di rifiuto prevista dall'art. 6, lett. a) del D. Lgs. n. 22/1997, ha, in realtà, ristretto tale nozione e, così facendo, ha altresì introdotto delle deroghe alla uguale definizione di rifiuto contenuta nella normativa comunitaria attuata tramite il D. Lgs. n. 22/1997.

Condividendo le conclusioni formulate dalla Corte di Giustizia nella summenzionata sentenza Niselli, i giudici di legittimità osservano che l'art. 14 D.L. n. 138/2002:

- da un lato, interpretando il concetto di "disfarsi" come coincidente con quello di smaltire o di recuperare, esclude dalla categoria di rifiuto quella sostanza o quel materiale di cui il detentore si disfi mediante semplice abbandono;

- dall'altro, escludendo che possa considerarsi rifiuto il materiale che è o che può essere oggettivamente riutilizzato nel medesimo o in analogo ciclo di produzione o di consumo senza trattamento preventivo e senza pregiudizio all'ambiente ovvero con trattamento preventivo che non comporti operazioni di recupero, allarga indebitamente i confini concettuali del "sottoprodotto" (o materia prima secondaria), il quale è configurabile solo in presenza di un residuo del processo produttivo di cui il detentore non voglia disfarsi ed il cui riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione.

Peraltro, la Corte di Cassazione, pur affermando che la norma interna di interpretazione autentica si pone in contrasto con la nozione comunitaria di rifiuto così come interpretata dalla Corte di Giustizia CE, ritiene che tale norma interna non possa essere automaticamente disapplicata dalle autorità (amministrative e giurisdizionali) nazionali, in quanto la direttiva comunitaria sui rifiuti, a differenza del Regolamento CEE n. 259/93, non è un atto normativo avente efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, bensì necessita di un atto di recepimento da parte degli Stati membri.

Pertanto, ad avviso della Cassazione, l'unico strumento giuridico utilizzabile per risolvere la discrasia tra la nozione nazionale di rifiuto (contenuta nell'art. 6 lett. a) del D. Lgs. n. 22/1997 e nell'art. 14 del D.L. n. 138/2002) e la nozione comunitaria di rifiuto (contenuta nella Direttiva 75/442/CE, così come interpretata dalla Corte di Giustizia CE nella sentenza 11/11/2004) è rappresentato dall'eccezione di legittimità costituzionale della norma interna per violazione degli obblighi dello Stato italiano di conformarsi al diritto comunitario ai sensi degli artt. 11 e 117 della Carta costituzionale.

Così riassume la Corte il proprio ragionamento:

*"Riassumendo sulla questione, si deve concludere che l'art. 14 della legge 178/2002, benché modificativo dell'art. 6 lett. a) del D. Lgs. 22/1997, è vincolante per il giudice, in quanto introdotto con atto avente pari efficacia legislativa della norma precedente.*

*Inoltre, benché abbia ristretto la nozione di rifiuto dettata dall'art. 1 della direttiva europea 75/442, come sostituito dalla direttiva 91/156, esso non può essere disapplicato dal giudice italiano, giacché dette direttive non sono self-executing, avendo necessità di essere (fedelmente) recepite dagli ordinamenti nazionali per diventare efficaci verso questi ultimi.*

*Il giudice nazionale, in caso di conflitto tra norma comunitaria e norma interna, in forza del principio di prevalenza del diritto comunitario, deve disapplicare (rectius non applicare) la norma interna, ma solo quando la norma comunitaria ha diretta efficacia nell'ordinamento nazionale, perché solo in tal caso la norma comunitaria si sostituisce automaticamente alla norma interna.*

*Quando invece - come nel caso di specie - la norma comunitaria non è direttamente efficace, perché è condizionata all'emanazione di un provvedimento formale da parte dello Stato membro, e questo Stato abbia emanato una norma configgente con quella comunitaria, il giudice italiano non ha altra strada che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna configgente.*

*Tale norma infatti si pone in contrasto: a) con l'art. 11 Cost., laddove questo stabilisce che lo Stato italiano deve osservare la limitazione di sovranità derivante dalla sua partecipazione a ordinamenti internazionali, quale quello della Comunità europea;*

*b) nonché, ancor più esplicitamente, con il novellato art. 117 Cost., che nel suo primo comma impone allo Stato di esercitare la sua potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordi-*

namiento comunitario”.

All’esito di tale argomentazione, tuttavia, la Cassazione non arriva a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14 del D.L. n. 138/2002, in quanto, nel caso specifico oggetto del suo pronunciamento, il materiale da demolizione trasportato e stoccato dagli imputati non poteva certamente essere riutilizzato senza compiere operazioni di recupero, per cui non v’era necessità di fare applicazione delle deroghe alla nozione di rifiuto contenute nella norma di interpretazione autentica.

#### La sentenza n. 20499 del 1° giugno 2005

Parzialmente difforme è il principio di diritto enunciato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 20499 del 1° giugno 2005. In quest’ultima decisione, infatti, la Corte, pur richiamando e facendo proprio l’orientamento interpretativo della giurisprudenza comunitaria e, in particolare, condividendo la distinzione concettuale tra “rifiuto” e “sottoprodotto” tracciata nella sentenza Niselli, sostiene che, in forza del primato del diritto comunitario, l’art. 14 del D.L. n. 138/2002 debba essere direttamente disapplicato, senza necessità di sollevare alcuna questione di legittimità costituzionale della disposizione interna.

A sostegno di tale sua convinzione, il Collegio adduce le seguenti motivazioni:

“*Giova allora ricordare in generale che, al pari dell’interpretazione costituzionalmente orientata, volta a privilegiare la lettura della disposizione che non si ponga in contrasto con parametri costituzionali, sussiste simmetricamente un’esigenza di interpretare la normativa nazionale in termini tali che essa non risulti in contrasto con la normativa comunitaria. Ha in particolare affermato la Corte costituzionale (sent. n. 190 del 2000) che «[...] - come l’interpretazione conforme a Costituzione deve essere privilegiata per evitare il vizio di incostituzionalità della norma interpretata - analogamente l’interpre-*

*tazione non contrastante con le norme comunitarie vincolanti per l’ordinamento interno deve essere preferita, dovendosi evitare che lo Stato italiano si ritrovi inadempiente agli obblighi comunitari.*

*Questa esigenza di interpretazione orientata si pone poi maggiormente allorché la stessa Corte di giustizia abbia già valutato la conformità del diritto nazionale a quello comunitario. In particolare la Corte costituzionale (sent. n. 389 del 1989) ha ulteriormente affermato che la Corte di giustizia, quale interprete qualificato del diritto comunitario, «ne precisa autoritariamente il significato».*

#### Una certezza e un dubbio

Dalla lettura delle due citate sentenze della Suprema Corte restano una certezza e un dubbio.

La certezza è che l’unica interpretazione della nozione di rifiuto cui oggi si può ragionevolmente aderire è quella fornita dalla Corte di Giustizia CE nella più volte richiamata sentenza 11 novembre 2004, Niselli.

Il dubbio, invece, riguarda le conseguenze giuridiche del contrasto tra la nozione comunitaria di rifiuto e la norma interna di interpretazione autentica.

Infatti, se si accogliessero le conclusioni della sentenza n. 20499/2005, i giudici nazionali e, ancor prime, le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero disapplicare l’art. 14 del D.L. n. 138/2002, adottando provvedimenti come se esso non fosse mai stato emanato.

Al contrario, se si accettasse il principio formulato nella sentenza n. 17836/2005, l’art. 14 del D.L. n. 138/2002 rimarrebbe applicabile fintantoché un’autorità giurisdizionale, dovendo farne applicazione in un caso concreto, sollevasse la relativa questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta.

Non va taciuto, peraltro, che il Tribunale del Riesame di Venezia, con ordinanza n. 248 del 14 Marzo 2005, ha sollevato dinanzi alla Corte

Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14 del D.L. n. 138/2002 e dell’art. 1 commi 25, 26, 27, 28 e 29 della Legge 15 dicembre 2004 n. 308 (che ha introdotto, alla lettera *q-bis*) dell’art. 6 del D. Lgs. n. 22/1997 la nozione di “*materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche*”), nella parte in cui prevedono che i “*rottami ferrosi*” siano esclusi dalla disciplina normativa concernente la gestione dei rifiuti, per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

Nel motivare la propria ordinanza di rinvio, il Tribunale di Venezia afferma: “... *ancorché la Corte di Giustizia comunitaria abbia offerto al giudice nazionale tutti gli elementi interpretativi necessari per dirimere l’antinomia, sussistendo nel caso concreto le condizioni legittimanti la disapplicazione dell’art. 14 del convertito decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 e dell’art.1 commi 25-29 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, il tribunale dubita di potere considerare (sia pure incidentalmente) tamquam non esset la norma di diritto interno contrastante, giacché da tale atto deriverebbero nei confronti dell’indagato effetti penali in malam partem. Sul tribunale gravano, insieme, l’obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario (secondo cui le autorità nazionali tutte devono adottare tutti i provvedimenti atti a garantire l’adempimento dei precetti comunitari come individuati e precisati attraverso una specifica pronuncia della Corte di Giustizia comunitaria) e obblighi di interpretazione conforme al dettato costituzionale, giacché un intervento sulla cornice della tipicità, sia pure di portata endoprocedimentale, tramite disapplicazione della norma di diritto interno incompatibile, urterebbe il principio di riserva di legge sancita dall’art. 25 comma 2 della Costituzione. Il tribunale dubita che il giudice nazionale possa disapplicare la norma interna contrastante, qualora da tale atto siano suscettibili di derivare (comunque) effetti penali, in malam partem”.*

