

**Ancora sulla nozione di rifiuto: in nota alla sentenza della Corte di Giustizia
11 novembre 2004**

Massimo Medugno

Ricorre l'*interpretatio optima* quando le parole della legge riflettono puntualmente la volontà del legislatore.

Non sembra essere questo il caso della definizione di "rifiuto".

Dopo la, ormai, nota pronuncia della Corte di Giustizia dello scorso 11 novembre (a seguito della domanda di pronuncia pregiudiziale del giudice di Terni ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE) molteplici sono stati gli interventi degli operatori del settore e di insigni giuristi. La sentenza ha sollevato voci critiche e grande clamore poiché ha riaperto i termini di una questione complessa e spinosa mai risolta, quella relativa alla definizione di "rifiuto", "minando" le minime certezze su cui negli anni pur se cautamente ci si era appoggiati in attesa che venisse fornita dal Legislatore comunitario una soluzione certa e conclusiva. Fin ad oggi difatti, a livello europeo, non è mai stata elaborata una nozione di rifiuto chiara, che potesse essere applicata uniformemente e correttamente all'interno di tutti gli Stati membri dell'Unione destinatari di una Direttiva (la 75/442/CEE), purtroppo eccessivamente stringata ed ermetica in gran parte delle sue definizioni ⁽¹⁾.

Non ci si vuole qui soffermare ulteriormente sull'argomento, ma si vuole soltanto prendere spunto da una recente risposta del Commissario Stavros Dimas, fornita in sede di Parlamento Europeo e concernente la disciplina dei rifiuti e la connessa definizione, riportata qui di seguito.

Di particolare interesse l'esordio del punto 2 in cui si afferma che "*The interpretation of the definition of waste contained in the Waste Framework Directive is necessarily a case by case judgement. European waste legislation establishes a framework within which Member States have discretion to act.*"

In altri termini, la interpretazione della nozione di rifiuto contenuta nella direttiva quadro, consiste necessariamente in un giudizio caso per caso, mentre la legislazione europea in

materia di rifiuti rappresenta un quadro entro il quale gli Stati membri hanno uno spazio discrezionale di azione.

Le numerose sentenze in materia della Corte di Giustizia ci confermano l'approccio caso per caso *scarsamente compatibile* con l'impostazione classica, secondo la quale la *norma è generale e astratta*.

Ma proprio sul tema dell'interpretazione, vale la pena rileggere un grande classico, Cesare Beccaria, che nell'opera "*Dei delitti e delle pene*", al Capitolo 5 - OSCURITA` DELLE LEGGI, a proposito dell'"interpretazione", così scrive:

"Se l'interpretazione delle leggi è un male, egli è evidente esserne un altro l'oscurità che strascina seco necessariamente l'interpretazione, e lo sarà grandissimo se le leggi sieno scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi, non potendo giudicar da se stesso qual sarebbe l'esito della sua libertà, o dei suoi membri, in una lingua che formi di un libro solenne e pubblico un quasi privato e domestico. Che dovremo pensare degli uomini, riflettendo esser questo l'inveterato costume di buona parte della colta ed illuminata Europa! Quanto maggiore sarà il numero di quelli che intenderanno e avranno fralle mani il sacro codice delle leggi, tanto men frequenti saranno i delitti, perché non v'ha dubbio che l'ignoranza e l'incertezza delle pene aiutino l'eloquenza delle passioni."

Che altro aggiungere? Forse può essere utile un recente capitolo all'Agenda di Lisbona:

Parliamentary questions

Answer given by Mr Dimas on behalf of the Commission

(written question: E-3025/04)

(19.1.2005)

1. The intention of the Commission in implementing directives concerning waste is to ensure that the impact of the generation and management of waste on the environment and human health is reduced as far as practicable. As required by Council Directive 75/442/EC of 15 July 1975 on waste(1), Member States have the obligation to promote

the recovery of waste by reuse, energy recovery and recycling. In Directive 2001/77/EC of the Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market⁽²⁾, biomass is promoted and defined as “biodegradable fraction of products, waste and residues from agriculture (including vegetal and animal substances), forestry and related industries, as well as the biodegradable fraction of industrial and municipal waste.” The Commission intention is to promote the development of energy use of biomass respecting the Community legislation on environment.

2. The interpretation of the definition of waste contained in the Waste Framework Directive is necessarily a case by case judgement. European waste legislation establishes a framework within which Member States have discretion to act. However, it seems likely that waste vegetable oils would indeed fall within the waste definition until they have been recovered and cease to be a waste. This has not prevented the use of such oils for bio-fuels in a number of Member States. In addition, the EU is funding research on the production of biofuels (biodiesel) from recovered vegetable oil and other waste streams such as animal tallow.

Additionally, in its Communication of 27 May 2003⁽³⁾, the Commission invited comments on easing the application of the definition of waste inter alia by setting criteria specifying when certain wastes cease to be waste. This option has been widely supported and is being considered further by the Commission in the context of the development of a Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste.

3. No guidance on the interpretation of waste products has been published by the Commission.

⁽¹⁾ Ad conferma delle difficoltà interpretative sulla definizione di rifiuto, è opportuno ricordare che il VI Programma d'azione ambientale europea (**Decisione n. 1600/2002/CE del parlamento europeo e del consiglio, pubblicata sulla GUCE n. 242 serie L del 10 settembre 2002**), contenente i cosiddetti “obiettivi programmatici” dell'azione comunitaria in materia ambientale per i prossimi 10 anni, all'art. 8 comma 2 punto iv), in riferimento all'uso e alla gestione sostenibile delle risorse naturali e dei

rifiuti, detta tra le priorità “la rielaborazione o revisione della normativa sui rifiuti, e la precisazione della distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è”. Peraltro, la stessa Commissione, ha avuto modo di esprimere qualche opinione sulla materia. Ad esempio nel caso MEWA, l’applicabilità della legislazione comunitaria dei rifiuti nel campo del lavaggio e del riuso dei panni tecnici, con un parere emesso qualche tempo dopo la sentenza Palyn Granit. Se a ciò si aggiunge che non esiste una definizione di riciclo a livello comunitario (e che quindi anche quella di recupero, di conseguenza, non sia affatto chiara) e di ciò si è chiaramente consapevoli (Cfr. recente Comunicazione “*Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti*” della Commissione, che evidenzia che non esiste una definizione di riciclo a livello comunitario, par. 5.5.1.1), ci si rende conto come la disciplina dei rifiuti a livello comunitario (che quest’anno compie trentanni) si poggi su dei presupposti non ben definiti.

Ma oltre che per i contenuti in sé stessi la pronuncia ha avuto una vasta eco per i suoi possibili effetti diretti nell’ordinamento nazionale.

E da subito i primi commentatori, a caldo, hanno visto nella pronuncia della Corte “una vittoria contro il male e la criminalità organizzata, ed hanno auspicato di usare la sentenza per concludere e sistemare la questione in via definitiva, disapplicando all’interno del nostro ordinamento, l’art. 14 della L. 178/2002 per dare diretta esecuzione a quanto disposto dalla Corte UE.

Pur riconoscendo autorità alle decisioni del Giudice comunitario, va però ricordato che una sentenza, pur se proveniente da una Corte autorevole e sovranazionale come quella delle Comunità Europee, non può cancellare quanto statuito dalle norme di diritto interno e comunitario.

Nella sentenza n. 389 del 1989, la Corte Costituzionale così si è espressa: “Poiché ai sensi dell’art. 164 del Trattato spetta alla Corte di Giustizia assicurare il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l’ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente “effetti diretti” - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all’interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio non v’è dubbio che la precisazione o l’integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate”.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare quindi, non in ogni caso le sentenze della Corte di giustizia europea sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri, ma nella misura in cui interpretino una disposizione comunitaria di diretta applicabilità, poiché concorrono ad integrarne e specificarne il precetto normativo.

Ovviamente, analoghe considerazioni valgono per la sentenza della Corte di Giustizia 19 giugno 2003, C-444/00 (pure citata dalla sentenza 11 novembre 2004) avente ad oggetto – anch’essa – una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE e che si riferisce alla nozione di riciclaggio.

Il quadro giuridico in cui intervengono le sentenze della Corte di Giustizia e le conseguenze delle stesse vengono ricostruiti nell’articolo “La sopravvivenza dell’art. 14 della L. 178/2002 all’interno

dell'ordinamento italiano dopo la sentenza della Corte di Giustizia dell'11 novembre 2004" di Alessandra Bianco e Massimo Medugno di prossima pubblicazione su Rivista Penale n. 4/2005.