

AUTENTICO RIFIUTO

La nozione "autentica" di rifiuto e di alcune reazioni di rigetto: dalla incostituzionalità della legge alla sua disapplicazione

Prof. Avv. Pasquale Giampietro

1. LA SOLUZIONE DI UNO STATO CONFLITUALE

La necessità stessa avvertita dal Governo - peraltro condivisa, ratificata ed ampliata...dal Parlamento¹ - di dover tornare sulla "definizione di rifiuto"², fornendone una "interpretazione autentica"³ - a cinque anni dall'entrata in vigore, il 2 marzo 1997, dell'art. 6, comma 1, lett. a) del decreto Ronchi⁴ e a undici anni dall'art. 1, lett. a) della direttiva 91/156 CEE, trasposta dal decreto cit. nel pieno rispetto del dettato comunitario⁵, non può non suscitare sorpresa e qualche preoccupazione (ma, a giudicare dalla reazione dei più, meglio sarebbe dire "apprensione" quando non repulsa.....⁶).

Se, infatti, prestiamo attenzione al fatto che il legislatore, con l'operazione descritta con il termine minimale di "interpretazione", in realtà, **non esplicita** la norma interpretata, riscrivendola più chiara, ma la **crea ex novo**⁷, si comprende *il rischio* a cui il nostro sistema andrebbe incontro ove il nuovo *dictum* del Parlamento si allontanasse effettivamente dal quadro normativo⁹ sinora vigente - sostanzialmente conformato all'ordinamento europeo - e smentisse i significativi approdi cui l'ha condotto una ventennale attività di ricerca, di prassi e di applicazione giurisprudenziale.

Ma, accanto al quel rischio oggettivo appena accennato, di tipo normativo, si addensano una serie, assai grave, di interrogativi - che potremmo descrivere, in senso lato, di natura *politico-istituzionale* - rispetto ai quali, prendendo atto di questo accadimento fattuale e partendo proprio da esso (cioè dalla asserita riscrittura *unilaterale*, da parte del Governo italiano¹⁰, della nozione giuridica di rifiuto), ci si dovrebbe chiedere, in un atteggiamento

autocritico, *come si è potuto arrivare a tanto?*

Non può invero negarsi che questa iniziativa - la quale già serpeggiava da qualche anno all'interno del Paese sino ad arrivare agli uffici del Parlamento¹¹ - esprimendo un risalente e condiviso disagio degli operatori economici da tempo percepito e condiviso dalla maggioranza della classe politica, tradisce un momento di *attrito* o, a voler drammatizzare, di *crisi nei rapporti fra tre protagonisti istituzionali*: il mondo delle imprese (o, con parola corrente: il mercato), le forze politiche (che operano, ovviamente, anche con lo strumento legislativo, soprattutto in considerazione dell'interlocutore da "controllare"...), la magistratura.

2. L'ATTEGGIAMENTO DELLA MAGISTRATURA E LE GIUSTIFICAZIONI DEL GOVERNO

Se si volessero ricostruire, partendo dall'attuale soluzione del conflitto¹², le diffuse inadempienze di quei protagonisti, senza peraltro voler fare delle *comparazioni di demerito*, per individuare una causa prevalente o predominante delle evocate disfunzioni, non può non evidenziarsi:

- un grave e persistente ritardo con cui il mondo delle imprese ha conformato la sua attività alle regole ambientali, condividendone gli scopi in luogo di eluderli di fatto;

- una ipertrofia della normativa, di assai modesta qualità, che si è moltiplicata a dismisura nel tempo, creando difficoltà alle imprese, oltre che alla pubblica amministrazione, a fronte della pochezza degli investimenti nel settore impiantistico e della scarsità dei servizi pubblici di gestione.

Ma non v'è dubbio che, anche nei riguardi della **magistratura** (cui va riconosciuto il merito di essersi cimentata, con punte di eccellenza, nel faticoso lavoro di omogeneizzare e di ridurre a sistema una compagine normativa molto sciatta, quando non sconclusionata del tutto, sul concetto di rifiuto¹³), deve registrarsi:

- una persistente, generale disattenzione - anche solo culturale e tecnica, prima ancora che giuridica - della normativa ambientale, appannaggio di pochi uffici giudiziari specializzati e di ancor più esiguo manipolo di magistrati "esperti", visti sovente dai colleghi come mosche bianche, oggetto di ammirazione ma più¹⁴ spesso di malcelata sufficienza;

¹ In sede di conversione, con legge 8 agosto 2002, n. 178 (in suppl. ord. n. 168/L alla Gazzetta Ufficiale del 10 agosto 2002, n. 187), dell'art. 14 del d.l. n. 138/2002.

² Per ripetere il tenore della rubrica dell'art. 14 cit.

³ Introdotta dal decreto n. 138 cit., il quale è stato pubblicato in Gazz. Uff. n. 158 dell'8 luglio c.a.

⁴ Di attuazione di tre più recenti (1991/94) direttive comunitarie sulla gestione dei rifiuti.

⁵ Le due previsioni definitorie, infatti, coincidono perfettamente con una notevole differenza rispetto alla nozione di rifiuto introdotta, a suo tempo, dal DPR n. 915/82 che, attuando la direttiva 75/445 CEE, utilizzava il termine "abbandonare" (in inglese: to dispose, sostituito, poi, dall'attuale verbo "disfarsi"; in inglese to discard), dando la stura alle interpretazioni più disparate... Sul tema mi permetto di

richiamare P. Giampietro, Il recupero, senza operazioni di trattamento, nella più recente dottrina e giurisprudenza, in Riv. Giur. ambiente, fasc. 3/4, 2000, pag.425.

⁶ Mi riferisco ai primi interventi di alcuni autori (magistrati investiti, per lo più, di competenza penale), i quali, in recentissime pubblicazioni o in messaggi lanciati tramite siti web, invitano a disapplicare la legge italiana e ad applicare, in sua vece, la direttiva 91/156 CEE, pervenendo, "...nonostante la legge", alla conclusione che "... tutti gli obblighi relativi ai rifiuti devono continuare ad essere osservati". Informando (ammonendo...) poi, anche se implicitamente, quegli "... imprenditori che, fidando in una superficiale lettura della nuova legge e non avendo la padronanza degli strumenti giuridici comunitari, ometteranno la richiesta di autorizza-

zioni e iscrizioni, la tenuta di registri, formulari e Mud, esponendosi ad una infinità di sanzioni penali ed amministrative... (più chiaro di così!).

⁷ In tema, v., fra i tanti, M. Patrono, voce "Legge (vicenda della)" in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, vol. XXIII, pag. 927, il quale osserva - in ordine alle leggi di interpretazione autentica - che "... essa è ammessa nel vigente sistema costituzionale, non ostandovi né una pretesa violazione del principio della irretroattività della legge, né di quello relativo alla mancanza, nel testo costituzionale, di un esplicito riferimento all'istituto (che, invece, si trovava nell'art. 73 dello Statuto albertino, secondo cui: "l'interpretazione della legge in modo per tutti obbligatorio spetta esclusivamente al potere legislativo"), né, infine, una presunta violazione del principio separatistico, poiché (anche dato e non

- una giurisdizione di merito, per ciò stesso, non omogeneamente preparata che, con le migliori intenzioni, si mostra convinta di risolvere, con i soli (o prevalenti) strumenti offerti dal diritto penale e processuale, assai più articolati problemi, quali quelli posti dalla gestione dei rifiuti (i quali attengono, invece e soprattutto, alla programmazione delle risorse, alla realizzazione e corretta gestione degli impianti, all'adeguato soddisfacimento della domanda di recupero e smaltimento che il mercato avanza in misura abbastanza rigida e che non trova a tutt'oggi, soddisfazione¹⁵);

- un atteggiamento interpretativo, sicuramente conseguente alle scarse conoscenze del settore che, in troppe occasioni, rinuncia al doveroso impegno di prestare attenzione alla specificità del caso da decidere, per limitarsi alla tranquillante citazione dei precedenti della Cassazione (di cui si richiamano le massime, tanto copiose quanto acriticamente recepite);

- la situazione di un giudice di legittimità - appunto la Corte di Cassazione - i cui *componenti*, al di là di un numero esiguo di magistrati specializzati o di sezioni usualmente investite della materia ambientale, *non hanno una solida e risalente dimestichezza con detta normativa*; le cui decisioni sovente moltiplicano anziché unificare gli orientamenti del giudice di merito ed i cui indirizzi interpretativi risultano qualche volta difformi fra le diverse sezioni quando non nella medesima sezione (consapevolmente, o peggio, inconsapevolmente...). In tal modo operando quel Collegio rischia di *non adempiere al suo dovere istituzionale, di fornire, in tempi ragionevoli*, (che, in Italia, si aggirano ancora nell'arco medio dei 4/6 anni), certezze giuridiche sulla "vera" portata del precetto normativo o, per dirla con le parole ampollose della legge sull'Ordinamento giudiziario: ("che assicuri") " .. l'esatta osservanza e l'uniforme applicazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale..."¹⁶

È, appunto, in relazione alle (e forse sarebbe più realistico dire "contro" le) incertezze interpretative della norma sui rifiuti - che non sarebbe assicurata dalla magistratura - e contro "le interpretazioni eccessivamente restrittive della stessa" che il Governo (certamente sollecitato dal mondo imprenditoriale), giustifica politicamente e motiva giuridicamente, ai sensi dell'art. 77, comma 2, della Costituzione (relativo ai decreti legge) il suo provvedimento d'urgenza.

Facendo sì riferimento occasionale al "... blocco dell'attività dell'industria siderurgica a causa del sequestro (penale) di intere partite di rottami ferrosi .. in Friuli e nel porto di Marghera ... sequestri che hanno inevitabilmente creato una situazione di confusione tra gli operatori portuali, gli operatori commerciali e le acciaierie..." .

Ma pensando, soprattutto, ad interrompere drasticamente "... *le iniziative della magistratura friulana*" (e il riferimento esplicito a ben individuati uffici giudiziari, a fronte del doveroso rispetto del galateo istituzionale, mi sembra abbastanza rozzo...) e, più pervasivamente, "... una interpretazione particolarmente **restrittiva e contestabile**" della magistratura tutta ("da cui le iniziative della magistratura friulana traggono la loro origine", come si legge ancora nella Relazione al decreto) "della normativa sui rifiuti ed in particolare dalla **definizione di rifiuto** che costituisce il principale nodo irrisolto della normativa ambientale".

La posizione di "contestazione" del Governo, nei riguardi della magistratura, si palesa dunque assai netta: la definizione dei rifiuti che si rintraccia nelle pronunce di quest'ultima appare eccessivamente *estensiva e pervasiva* ("tutto è rifiuto") e dunque *punitiva per il mercato* (questo il vero senso dell'espressione, apparentemente contraria, adottata: "interpretazione particolarmente restrittiva" invece che estensiva!).

Per ciò stesso quella "definizione di rifiuti.. è *contestabile*" perché crea una *situazione di crisi economica* e di "confusione degli operatori, non solo nel settore "della industria siderurgica delle acciaierie" ma in un'area assai più vasta come quella *dei residui, degli scarti, dei sottoprodotti* - derivanti dalla produzione e/o dal consumo - cioè di quei "... *materiali poveri o di secondo impiego che nel nostro Paese, a causa della povertà delle materie prime, è largamente e tradizionalmente diffuso..*" (così ancora, nella Relazione cit. ove si fa menzione dei vari settori interessati: dalla siderurgia al mercato del vetro, della carta del legno, ecc. "*per i quali la disponibilità e la possibilità di impiego sono condizione essenziale per mantenere la competitività sul mercato*").

Il buon funzionamento di quel rilevante comparto industriale e della produttività dei relativi "operatori" viene, in definitiva, pregiudicato dalla sua sottoposi-

concesso che questo principio viga oggi da noi) in virtù dell'art. 101 della Costituzione i giudici sono soggetti (soltanto) alla legge, e dunque anche a quella di interpretazione autentica".

⁸ Secondo meccanismi di raccordo che saranno richiamati più oltre.

⁹ Che, a mio avviso, per quanto si dirà, va di molto ridimensionato.

¹⁰ Il quale, ovviamente, in caso di contrasto con la fonte comunitaria, dovrà risponderne dinanzi agli Organi dell'U.E, secondo le modalità indicate oltre a par. 3.3.

¹¹ Vale la pena ricordare l'iniziativa di alcuni senatori del "Polo della libertà" (on. Specchia, Maceratini, Maggi, Cozzolino e Mantica) che, nella precedente legislatura, hanno presentato una proposta di legge intitolata: " Criteri per la interpretazione della defini-

zione di rifiuto di cui all'art. 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22", con la quale si tenta di definire il termine "disfarsi" allo specifico scopo di escludere, dall'area di pertinenza del "rifiuto" (e della sua disciplina), il materiale riutilizzato "tal quale" in base ad una formulazione abbastanza articolata anche se non sempre rigorosa. In particolare il comma 2° di un articolo unico, recitava: "Non si configura l'atto del "disfarsi" per quei materiali che residuando da attività di produzione o di consumo possono essere concretamente riutilizzati in un ciclo di riproduzione o di consumo, purché sussista una delle seguenti condizioni:

a) il materiale è riutilizzato tal qual è, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento;

b) il materiale è riutilizzato dopo aver subito un trattamento preventivo, senza che si renda necessa-

ria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate dall'allegato C del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22" (Il disposto appena riprodotto si può leggere in "Atti parlamentari", Senato della Repubblica, XIII legislatura, n. 4118).

Si consideri, altresì, la più nota proposta di legge n. 4064 a. s. , primo firmatario on. Giovanelli, approvata alla Commissione ambiente del Senato e trasmessa alla Camera il 5/8/999.

¹² Che, peraltro, si annuncia tutt'altro che risolto soprattutto in considerazione dell'invito alla "disapplicazione" da parte di alcuni commentatori della norma, di cui si è fatto cenno....

¹³ Cfr. in materia, per accurate rassegne di giurisprudenza, V. Paone, *Nozione di rifiuto in Ambiente & Sicurezza* n. 18/2000 pag. 215. Da ultimo, dello stesso autore, si consideri il più recente contributo:

zione alla "normativa sui rifiuti" perché "l'aleatorietà" della sua interpretazione e successiva applicazione produce le incertezze e il disorientamento che si intende rimuovere (appunto con il ricorso al decreto legge).

3. DI ALCUNI PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ: PRESUPPOSTI, COMPETENZE E (INVITI ALLA) DISAPPLICAZIONE

Non è questa la sede per prendere posizione sulla congruità o meno di tale diagnosi governativa, ma non mi sembra di poter tacere su due distinti profili pregiudiziali, *di merito e di procedura*:

Per il primo, la confusione e la aleatorietà denunciate dal Governo hanno sicuramente *più di una paternità.....*

Intendo dire che sulla pluralità e non omogeneità degli orientamenti giurisprudenziali hanno fortemente pesato anche la complessità, eterogeneità e i ritardi (con relativa "supplenza" della magistratura) di una normativa (amministrativa e tecnica) dai contenuti spesso confusi e dalla qualità di scrittura scadente la quale, certo, non ha facilitato lo sforzo ermeneutico dei giudici accrescendo, anziché ridurre, le elusioni, la litigiosità e le più disparate interpretazioni¹⁸.

Quanto al profilo procedimentale e di *legalità costituzionale* - attinente non alle ragioni sottostanti il ricorso alla decretazione d'urgenza ma al rispetto del presupposto *dell'atto*, ai sensi dell'art. 77 Cost. cit. - non può essere accolta quella obiezione - preliminare e tranciante (ovviamente ispirata a "sopprimere", nel nascere, la creatura governativa) - secondo cui nel decreto non vi sarebbe alcun elemento per desumere la presenza della *"ritenuta necessità ed urgenza"* (per quanto concerne l'adozione della norma di interpretazione autentica della nozione di rifiuto), con conseguente *carezza di un presupposto costituzionale* che inficerebbe, in radice, il provvedimento, in relazione al suo art. 14.

Quanto sinora riportato - ed espressamente indicato dalla *Relazione al decreto legge cit.* - sugli effetti pregiudizievole a carico dell'economia derivanti da una interpretazione restrittiva e "contestabile" della nozione di rifiuto [con riferimento ai residui industriali e di consumo, *ancorati al fatto "contingente"* e "straordinario" di sbloccare "l'attività della industria siderur-

gica", in seguito ai ricordati sequestri e, più in generale, di *riattivare i più ampi settori economici del recupero dei materiali*" poveri e di secondo impiego .. condizioni essenziali per mantenere la competitività sul mercato"] - trova un suo espresso e formale riscontro (presupposto per intervenire sull'art. 6, comma 1, lett. a) *proprio nella parte motiva del preambolo del decreto*.

Quivi, infatti, la "Ritenuta straordinaria necessità ed urgenza di operare interventi" riguarda espressamente (v. terza proposizione) " *il sostegno dell'economia*" - e dunque il settore siderurgico e quello più ampio del riutilizzo dei c.d. residui industriali - pregiudicata dalle incertezze interpretative/applicative (oltre che il sostegno dell'economia "anche delle aree svantaggiate").

Sotto tale aspetto, quindi, non mi sembrano aprirsi spazi di incostituzionalità del decreto così come ancor più debole e strumentale risulterebbe prospettare, come è stato già proposto, un **ulteriore profilo di incostituzionalità** - questa volta poggiato sulla violazione dell'art. 10 della Costituzione - che si agganciasse ad una presunta:

1) "incompetenza" (o assenza di potestà normativa) del legislatore italiano a fornire *norme di interpretazione autentica*;

2) *di una definizione contenuta in una direttiva comunitaria*, sul presupposto che tale compito spetti, in via esclusiva:

3) *alla Corte di giustizia di Lussemburgo*.

Di talché l'aver adottato l'art. 14, in esame, risulterebbe incompatibile con gli impegni assunti, a suo tempo, verso l'U.E., con il Trattato di Roma, con conseguente violazione:

4) dell'art. 10 della Costituzione e:

5) possibilità da parte dei giudici e funzionari di disapplicare l'art. 14.

Appare chiaro, anche se il tema introdotto è assai più complesso, che l'intera argomentazione è viziata da affermazioni giuridiche - di principio o di tipo puntuale - del tutto incongrue e fuorvianti.

3.1. Il legislatore "interprete"

Quanto ai profili sub 1 e 2, l'interpretazione autentica di un documento normativo (nella specie dell'art. 6, lett. a) del decreto Ronchi) non può essere che "com-

¹⁸ Anche dopo la conversione del D.L. n.138/2002 restano le perplessità sulla definizione di rifiuto", ivi n. 17/2002, pag. 89. Per una ricostruzione critica del vigente sistema e della giurisprudenza nazionale e comunitaria, cfr. P. Giampietro, "Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità", in Ambiente, n. 7/1998 pag. 541.

¹⁴ Tale superficiale conoscenza degli aspetti tecnico-gestionali dei temi ambientali traspare sovente dalla motivazione delle decisioni non sempre avvertite delle complesse problematiche poste dalla fattispecie esaminata.

¹⁵ Nell'approccio penalistico non viene a sufficienza considerato che molti fenomeni delittuosi sono strettamente connessi al grave e persistente fenomeno della insufficienza e/o inadeguatezza degli

impianti di smaltimento e recupero.

¹⁶ V. l'art. 65 del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

¹⁷ Tanto si legge nella "Relazione" che accompagna il decreto-legge n. 138/2002 (vedila riportata in Guida al diritto, n. 29/2002, pag. 30).

¹⁸ Come per un lapsus, nella Relazione si legge che l'impiego di quei materiali poveri o di secondo impiego "... diventa aleatoria a causa delle prescrizioni ambientali, tecniche e burocratiche, che disciplinano il settore" (anziché, come affermato, in ragione delle interpretazioni severe e incerte della magistratura). Forse che quelle "prescrizioni ambientali" non sono opera dello stesso Governo e Parlamento?

¹⁹ Le espressioni fra virgolette sono di R. Guastini,

Teoria e dogmatica delle fonti, Giuffrè, 1998, pag. 185, il quale osserva: "l'interprete autentico della legge pertanto può essere soltanto il legislatore. Le leggi interpretative non sono, in quanto tali, costituzionalmente illegittime (cfr. Corte Cost. 167/1986); non diversamente dalle altre leggi esse innovano l'ordine legislativo preesistente (Corte cost. 123/1988), sono retroattive (Corte cost. 373/1988), salvo in materia penale e tributaria) ed obbligano gli interpreti ad attribuire alla legge interpretata il significato voluto dal legislatore e nessun altro (Cass. 168/1957; 843/1957).

²⁰ Presupposto di una legge interpretativa è insomma una situazione di contrastanti applicazioni giurisprudenziali della legge precedente" (cfr. Corte Cost. 187/1981) e che in tale stato si trovi, senza

piuta dall'autore stesso del documento interpretato"¹⁹. Nella specie, il nostro legislatore ha convertito in legge un decreto che interpreta autenticamente una definizione di rifiuto contenuta, a sua volta, nel decreto legislativo n. 22/97, cioè in una fonte primaria dell'ordinamento italiano, a nulla rilevando - *sotto il profilo della sussistenza della potestà legislativa* del Parlamento o del Governo e del suo *legittimo esercizio* - che tale definizione costituisca trasposizione di una norma contenuta in una direttiva comunitaria.

Sul piano giuridico-costituzionale è pertanto deviante, oltre che sbagliato, considerare l'art. 14 come "*interpretazione autentica di una definizione contenuta in una direttiva*" perché, si ripete, detto disposto, come recita la sua rubrica, fornisce la interpretazione autentica di una *definizione di rifiuto introdotta dalla legge italiana* nell'ordinamento interno, di **esclusiva competenza del legislatore italiano**²⁰.

È certamente pacifico - sub 3 del par. precedente - che la Corte di Giustizia sia competente, in via esclusiva (cioè in forma centralizzata, "spettandole l'ultima parola"²¹) ad interpretare il diritto comunitario (fonti primarie e derivate) ex art. 164/229 del Trattato, e dunque, a dare l'interpretazione autentica della definizione di rifiuto di cui all'art. 1, lett. a) del direttiva 91/156 CEE.

Così come è altrettanto acquisito che, per accertare la sussistenza di un contrasto fra il diritto interno e la fonte comunitaria nel corso di una "procedura di infrazione", ex art. 169/226 e ss., ovvero in "sede pregiudiziale" ex art. 177, comma 1, lett. a) /244, il suo "controllo finirà per realizzare ancora una volta, *in maniera diretta (nel primo caso) o indiretta*, nel secondo, un controllo di compatibilità delle norme nazionali con il diritto comunitario.

Ma, tanto confermato, tale competenza esclusiva - ad interpretare la norma comunitaria - **non riduce né esclude affatto la potestà del legislatore nazionale** di interpretare le proprie norme interne (di attuazione o meno di precetti di altri ordinamenti comunitari, internazionali, ecc.), secondo le proprie scelte, *salvo ad esporsi*, secondo il diritto comunitario, internazionale, ecc., ad una possibile procedura di infrazione al cui esito la Corte di giustizia potrebbe ritenere (ma la questione, come si rileverà, è tutta da approfondire...), la non conformità dell'interpretazione legislativa con la norma comunitaria. Cionondimeno, ove anche la Corte di giustizia ravvisasse la ritenuta difformità, la

sua pronuncia risulterebbe comunque *meramente dichiarativa "non esistendo la possibilità di attuarla, in forma coattiva"*²² e dunque non investirebbe, sul piano costituzionale, la sfera di potestà del legislatore e le sue scelte sovrane (ancorché ritenute sbagliate).²³

3.2. La disapplicazione della norma per applicare la direttiva 91/156: una via interdotta

Quanto all'invito - lanciato da qualche autore-magistrato - a disapplicare l'art. 14, in quanto in contrasto palese con quanto stabilito dalla Corte di giustizia, a parte ogni profilo di "stile istituzionale", mi limito a formulare due rilievi:

a) converrà prima dedicare ogni sforzo per "interpretare" l'art. 14 in modo conforme alla definizione comunitaria di rifiuto, come imposto agli organi dello Stato (giudici e pubblica amministrazione) dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento comunitario;

b) verificare, poi, se la "lettura autentica" - fornita dal Parlamento - si allontani davvero, e in che misura, dal dettato dell'art. 1, lett. a) della direttiva 91/156; con l'avvertenza comunque che, in caso di ritenuto contrasto insanabile fra i due disposti, non superabile in via ermeneutica:

c) **in alcun modo** sarà consentito al giudice o alle amministrazioni nazionali non applicare l'art. 14 **per dare diretta applicazione alla norma comunitaria** (richiamata sub b), come interpretata dalla Corte di Giustizia - in quanto la diretta applicazione di una direttiva è consentita, secondo il diritto comunitario e nel rispetto dell'ordinamento costituzionale interno, solo ove la stessa sia autoapplicativa (o **self executing**)²⁴. Ma tali non sono le direttive nn. 75/442 CEE e 91/156 citt. (introduttive della definizione comunitaria di rifiuto) *come, peraltro, in via generale le direttive ambientali* (in relazione al loro contenuto). Esse pongono, infatti specifici obblighi a carico dello Stato e non posizioni soggettive sostanziali attive, in favore dei singoli, da far valere contro lo Stato inadempiente). Su tale ultimo aspetto, di decisiva importanza per impostare correttamente il tema del rapporto tra giudice nazionale e direttiva ambientale, occorre avere ben presente l'autorevole insegnamento del **Giudice comunitario che, in una decisiva**²⁵ quanto nota pronuncia in materia (sentenza Arcaro) , ha adottato le seguenti limpide statuizioni:

1) nessuna autorità pubblica dello Stato membro (come il giudice o la P.A.) può far valere direttamen-

ombra di dubbio, la giurisprudenza, con riferimento all'area di confine che separa il rifiuto dal non rifiuto, a me appare una verità lapalissiana che non necessita di prova alcuna. Basta guardarsi indietro ed intorno e rileggere le norme (sui rifiuti) e le loro variegate interpretazioni (purtroppo non solo in sede interna ma anche in quella comunitaria...), per rendersene conto. Comunque, ove anche difettesse il presupposto dell'incertezza, la legge interpretativa non sarebbe incostituzionale ma solo "sostanzialmente innovativa. Aggiungo che la Corte Costituzionale (sentenza n. 480/1992) ha ritenuto che si sia di fronte ad una "legge interpretativa" non

soltanto in una situazione di incertezza applicativa o di conflitto di interpretazione "ma anche quando la scelta ermeneutica imposta dalla legge stabilisca un significato che ragionevolmente poteva essere ascritto alla legge anteriore". A mio avviso, è appunto questo il caso posto dall'art. 14. Tale ultima decisione è richiamata da T. Martines, Diritto costituzionale, 1994, pag. 120.

²¹ Cfr. G. Tesaro, Diritto comunitario, Padova, 1995, pag. 195.

²² Le espressioni fra virgolette sono di Tesaro, op. cit., pag. 188 ss.

²³ A carico dello Stato che non si conformi alla decisione della Corte. In tal caso viene aperta una seconda procedura di infrazione cui segue una doppia condanna, ex art. 171/228. Dopo il trattato di Maastricht, è previsto, altresì, il pagamento di una somma forfettaria o di una pena.

²⁴ In tal senso la dottrina è pacifica.

²⁵ Cfr. Corte di giustizia, 26 settembre 1996, C-168/95, Arcaro, est. Kakouris, riportata e commentata in: Foro it. 1997, IV, 93; Riv. giur. amb. 1997, 249; Ambiente, 1997, 747 (massima) con nota di Bianchi.

te a carico del cittadino le prescrizioni delle direttive da applicare (nella specie quelle nn. 76/464 e 83/513 CEE, che sottopongono qualsiasi scarico di cadmio alla previa autorizzazione e alle relative prescrizioni, si tratti di insediamenti nuovi ovvero di insediamenti esistenti, come nel caso), a fronte di una trasposizione incompleta delle stesse, non solo perché:

a) quelle direttive *non sono incondizionate e sufficientemente precise* (come aveva rilevato la Commissione, mancando per es. la indicazione, riservata agli Stati membri, della autorità nazionale competente a rilasciare il provvedimento autorizzatorio, ecc.) ma soprattutto in quanto:

b) non si riscontra, nella direttiva ambientale, il rapporto "verticale" fra soggetto singolo e Stato cui essa si rivolge, in quanto il suo contenuto pone obblighi di condotta.

Costituisce principio acquisito nel diritto comunitario che:

c) "una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e dunque una disposizione di una direttiva non può essere fatta valere, in quanto tale, nei confronti dello stesso singolo" (cittadino), proprio al fine di evitare che lo Stato, il quale non traspone la direttiva possa trarre vantaggio dalla propria trasgressione al diritto comunitario (v. Corte di Giustizia 14 luglio 1994, causa C-91/92 Faccini Dori);

d) " (perché) una direttiva non può avere *l'effetto, di per sé ed indipendentemente da una legge interna dello Stato membro* (adottata per la sua attuazione) di **determinare od aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni**" (Cfr. Corte di Giustizia 11 giugno 1987 causa 14/86, Pretore di Salò);

e) (ed infine) "... il diritto comunitario non prevede né comporta *un meccanismo che consenta al giudice nazionale di eliminare disposizioni interne in contrasto con una disposizione di una direttiva - non trasposta e non immediatamente efficace - al di fuori dello strumento interpretativo (con cui ricostruire la legge nazionale "alla luce della lettera e dello scopo della direttiva")*.

Tale interpretazione "conforme", incontra però *un limite qualora comporti che ad un singolo venga opposto un obbligo previsto da una direttiva non trasposta ovvero, a maggior ragione, qualora abbia l'effetto di determinare o aggravare, in forza della direttiva ed in*

mancanza di una legge emanata per la sua attuazione, la responsabilità penale di coloro che ne trasgrediscono le disposizioni"²⁶.

3.3. Le soluzioni possibili (e legittime) all'interno dell'Unione Europea

In definitiva, *le vie maestre* per far valere un reale o presunto contrasto della legge nazionale (innovativa e/o interpretativa, che è lo stesso) con quella comunitaria e **provocare l'accertamento di tale temuta incompatibilità** - sul presupposto che l'art. 14 snaturi completamente la nozione giuridica comunitaria di rifiuto, *risolvendosi in una (sopravvenuta) cattiva o mancata trasposizione* del precetto comunitario (dovendosi leggere ed applicare il nuovo combinato disposto dell'art. 6, decreto Ronchi e 14, legge 178/2002, nella nuova e più limitata portata semantica del precetto: su cui v. oltre) - restano quelle già indicate e cioè:

1) segnalazione del contrasto alla Commissione che, a sua volta, deciderà *facoltativamente* di attivare la procedura di infrazione, ex art. 169/226, Trattato;

2) ricorso al "rinvio pregiudiziale d'interpretazione" ex art. 177/234, Trattato, d'ufficio da parte del giudice o su sollecitazione della parte;

3) utilizzo *contestuale* delle due procedure per ottenere due sentenze dalla Corte di Giustizia: una di inadempimento e un'altra formalmente di interpretazione ma sostanzialmente anch'essa di inadempimento²⁷; Ove si voglia seguire la distinta procedura del:

4) ricorso alla Corte costituzionale (v. par. precedente, sub 4), sulla supposta violazione degli impegni assunti con il Trattato di Roma, si dovrà invocare la violazione dell'art. 11 della Cost. (non all'art. 10, come suggerito da alcuno) in quanto *"il sicuro fondamento di legittimità dei trattati istitutivi della CEE risiede nell'art. 11. il quale, con la formula <limitazione di sovranità> legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali"*²⁸.

Appellarsi ad altre soluzioni, come quella della diretta ed immediata "disapplicazione" della norma (v. retro, par.3), appare del tutto fuorviante e giuridicamente fallace, tanto più quando quel suggerimento nasce da coloro che istituzionalmente sono chiamati alla doverosa osservanza della legge, cui sono esclusivamente "soggetti".

²⁶ La sentenza della Corte d'appello di Torino, 11 marzo 1997, imputato Aprà, - la quale è pervenuta ad una pronuncia di condanna, dando diretta applicazione alla direttiva comunitaria sui rifiuti pericolosi 91/689, in assenza di una previsione espressa della tipologia, in esame, nell'all. D) del decreto Ronchi - può leggersi in Ambiente, 1997, n. 8, pag. 647, con note di F. e P. Giampietro (v., in specie, sul tema dei rapporti fra giudice penale e direttive CE, pag. 666). Tale decisione, com'è noto, è stata annullata da Corte di Cassazione (sez. III, 28 ottobre 1997 - ud. 26 giugno 1997, n.1699 la cui massima suona: "La direttiva comunitaria in materia di rifiuti peri-

colosi (91/689) rientra fra le direttive "classiche" (con l'obiettivo di armonizzare le diverse normative nazionali) e non fra quelle con prescrizioni incondizionate e dettagliate, immediatamente applicabili nell'ordinamento interno (direttive autoapplicative o self-executing). Mai al singolo può essere imposto un obbligo previsto da una direttiva non trasposta e, a maggior ragione, un obbligo che abbia l'effetto di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che ne trasgrediscono le disposizioni" (in Ambiente, 1997, n. 12, pag. 986, con nota di P.G.).

²⁷ Esemplificativamente, v. la giurisprudenza citata

da G. Tesauro, op. cit., n. 149 di pag. 198.

²⁸ Tanto era stato affermato sin dai primi anni '70 da Corte Cost. (v. decisione n. 183/73) e successivamente ribadito dalla stessa (per es. con sentenza n. 96/1982), come ricordavo in P. Giampietro, "Rapporti più corretti tra il decreto Ronchi e le direttive trasposte", in Ambiente, 1997, n. 4, pag. 297.