

## LA NOZIONE DI RIFIUTO NEL NUOVO REGOLAMENTO (CE) N. 1013/2006 SULLE SPEDIZIONI DI RIFIUTI

a cura di *Gianfranco Amendola*

Come è noto, uno dei problemi più gravi della nostra normativa ambientale riguarda l'ampiezza del termine <<rifiuto>>, oggetto da parte del legislatore italiano di numerosi tentativi tesi a restringerla, in contrasto con l'opposto orientamento della Corte europea. Problema ancora più drammatico oggi, dopo che il D. Lgs 152/2006 ha esasperato al massimo questa tendenza.

Non intendiamo ritornare approfonditamente sull'argomento, peraltro oggetto, in questi giorni, di esame da parte della Corte Costituzionale, ma vogliamo solo ricordare che, a questo proposito, in dottrina e giurisprudenza si è più volte notato che la definizione di rifiuto non era contenuta solo nella direttiva (non self executing) sui rifiuti del 1991; essa era stata, invece, direttamente recepita dall'art. 2, lett. a) del **Regolamento CEE n. 259/93** relativo ai trasporti transfrontalieri di rifiuti, così come evidenziato da **Corte di giustizia, sez. 6, 25 giugno 1997, Tombesi** ed altri, punti 44, 45 e 46., secondo cui *“si deve pertanto concludere che, al fine di garantire che i sistemi nazionali di sorveglianza e di controllo delle spedizioni di rifiuti rispettino criteri minimi, l'art. 2, lett. a), del regolamento n. 259/93, rinviando all'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442, come modificata, ha istituito una definizione comune di rifiuti che si applica direttamente, anche alle spedizioni di rifiuti all'interno di qualsiasi Stato membro”* (oltre che, ovviamente e a maggior ragione, ai trasporti transfrontalieri). Per cui, trattandosi di regolamento comunitario, tale definizione sarebbe immediatamente e direttamente applicabile in Italia; ed il giudice ha l'obbligo di non applicare qualsiasi legge italiana, precedente o successiva, contrastante con una norma regolamentare quale quella in esame.

Tuttavia, si deve anche riconoscere che la tesi sopra esposta non è stata più ripetuta nelle successive sentenze della Corte europea e, in Italia, non risulta più menzionata dalla Suprema Corte dopo il 2003<sup>1</sup>. Anzi, essa è stata espressamente respinta da **Cass. Pen., sez. 3, 4 marzo 2005, est. Onorato, Maretti e Poggi**, ove si evidenzia che *“il regolamento CEE 259/93 recepisce la nozione di rifiuto limitatamente alle spedizioni di rifiuti. Detta nozione, quindi, non è direttamente applicabile per tutte le altre materie diverse dalla spedizione di rifiuti. Anche la CGCE ha limitato la immediata applicabilità della nozione <<regolamentare>> alle spedizioni dei rifiuti all'interno degli Stati membri. Non si può, quindi, parlare a tale riguardo di una novazione della fonte del diritto comunitario (da direttiva a regolamento) in senso generale ed illimitato>>”*.

Se oggi torniamo su di essa, è perchè il Regolamento n. 259/93 è stato sostituito dal **Regolamento (CE) n. 1013/2006** del 14 giugno 2006 (in GUCE 12 luglio 2006) relativo alle spedizioni di rifiuti, il quale anche esso, all'art. 2, comma 1, ribadisce che *“ai fini del presente regolamento si intende per “rifiuti”: i rifiuti quali definiti dall'art. 1, par. 1, lett.a, della direttiva 2006/12/CE>>”*. Fa diventare, quindi, norma regolamentare (e come tale immediatamente applicabile e non modificabile) la definizione contenuta nella direttiva (ovviamente ultima) sui rifiuti. Anche esso, tuttavia, limita il proprio ambito alle spedizioni di rifiuti; e peraltro, ai sensi dell'art. 1, comma 2,

---

<sup>1</sup> Per quanto ci consta, l'ultimo precedente è Cass. pen., sez. 3, c.c. 14 novembre 2003, n. 10662, in *Rivistambiente* 2004, n. 11, pag. 1048, secondo cui *“la nozione medesima (di “rifiuto”) è stata altresì recepita dall'art. 2, lett. a) del Regolamento del Consiglio CEE 1 febbraio 1993... (immediatamente e direttamente applicabile in Italia secondo Corte Cost. n. 170/1984)>>”*.

alle sole spedizioni “esterne” allo Stato , tanto è vero che l’art. 1, comma 5 precisa espressamente che <<le spedizioni di rifiuti effettuate esclusivamente all’interno di uno Stato membro sono soggette solo all’art. 33>>, il quale prescrive solo l’obbligo di istituire, per tali spedizioni, un sistema appropriato di sorveglianza e controllo, informandone la Commissione e, nel contempo, sancisce che gli Stati membri possono applicare, nel territorio posto sotto la loro giurisdizione, il sistema di cui ai titoli II e VII.

Sembra, quindi, a prima vista, che ne esca rafforzata la tesi secondo cui la nozione comunitaria di rifiuto sancita dalla direttiva abbia valenza regolamentare limitata, con l’obbligo di immediata e diretta applicazione in tutti gli Stati membri solo quando si tratti di spedizioni di rifiuti esterne allo Stato; e, quindi, non vi sarebbe una palese sconfessione dei tentativi italiani di restringere l’ambito del <<rifiuto>> per le operazioni “interne”.

Da una più attenta lettura del nuovo regolamento, sembra, invece, che si debba pervenire alla conclusione esattamente contraria. Infatti, il tredicesimo <<considerando>> evidenzia che “*benchè la sorveglianza ed il controllo delle spedizioni di rifiuti nel territorio di uno Stato membro rientrino nelle competenze di detto Stato membro, i sistemi nazionali istituiti a tal fine dovrebbero tener conto dell’esigenza di coerenza con il sistema comunitario in modo da assicurare un grado elevato di protezione dell’ambiente e della salute umana*”; il che si raggiunge, come insegna la Corte europea, solo se la nozione di rifiuto non viene interpretata in senso restrittivo. Ed anche il citato art. 33, comma 1, ripete che il sistema di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti esclusivamente “interne” deve <<tener conto della necessità di assicurare la coerenza con il sistema comunitario...>>.

Insomma, nella sostanza, il nuovo regolamento impone agli Stati membri di garantire che vi sia coerenza tra le spedizioni di rifiuti esterne allo Stato e quelle effettuate esclusivamente all’interno: il che, certamente non potrebbe raggiungersi se essi adottassero una nozione di <<rifiuto>> non coincidente nei due casi. Ma, a questo punto, sempre nella sostanza, a noi non sembra neppure seriamente sostenibile che all’interno di uno Stato, vi possa essere, per il trasporto di rifiuti, una nozione di rifiuto diversa (in quanto più ampia) di quella stabilita per altre operazioni di gestione; per cui una cosa è rifiuto quando viene trasportata e non è rifiuto ma “materia prima secondaria” quando viene, ad esempio, stoccata per il trasporto.

In altri termini, a noi sembra che il nocciolo della questione sia non di tipo formale ma di sostanza e di buon senso: nella problematica in esame non si tratta di dare o non dare applicazione ad un precetto o ad un principio contenuti in una direttiva o a un regolamento comunitari. Si tratta, più semplicemente, di prendere atto che la normativa comunitaria sui rifiuti, siano essi direttive o regolamenti, richiama sempre espressamente la definizione di rifiuto enunciata per prima nella direttiva del 1991; per cui non sembra seriamente contestabile che qualsiasi modifica sostanziale di tale definizione -anche se mascherata da “interpretazione autentica” o attraverso la introduzione di “materie prime secondarie” ecc., - ci mette in contrasto non con una norma di regolamento o di direttiva ma con tutto il sistema della normativa comunitaria sui rifiuti, il cui ambito di applicazione viene, così come certificato dalla Corte europea, illegittimamente ridotto. In questo quadro, appare veramente poco significativo, come pure si è evidenziato, che il regolamento CEE sul trasporto di rifiuti abbia recepito formalmente la definizione solo per il suo ambito di applicazione (e cioè il

trasporto di rifiuti “esterno” agli Stati), dato che, oltre tutto, non poteva fare altrimenti e sconfinare dai suoi limiti; così come poco conta discutere se la direttiva in cui per prima è stata inserita sia autoesecutiva o no. Ciò che ci sembra, invece, significativo, è che si tratta di una definizione comunitaria di fondamentale importanza per una applicazione uniforme del diritto comunitario, il cui ambito, proprio per questo, è stato puntualmente delimitato in via interpretativa dalla Corte europea; e pertanto, ricorre in pieno proprio uno dei casi rispetto ai quali la nostra Corte Costituzionale, per garantire il rispetto del Trattato (e, quindi, dell’art. 11 Cost.) ha affermato che << il principio della immediata applicazione del diritto comunitario vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia>><sup>2</sup>.

Gianfranco Amendola

*Pubblicato il 13 luglio 2006*

---

<sup>2</sup> Corte Cost. n. 113/1985. Si noti che in quel caso, si discuteva di una direttiva, non di un regolamento, e che proprio per questo l’Avvocatura dello Stato aveva sostenuto non fosse immediatamente applicabile una sentenza interpretativa della CGCE. Obiezione superata dalla Corte, in quanto << l’ordinamento del Mercato Comune esige però che l’assetto dato da ciascuno Stato membro alla materia si uniformi a certi criteri: e appunto tali criteri la Corte della C.E.E. ha, per quanto qui interessa, compiutamente formulato.... Le statuizioni da essa poste in proposito non sono, come vorrebbe l’Avvocatura, insuscettibili di immediata applicazione da parte dei nostri giudici >>

---