CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/2003** (ECLI:IT:COST:2003:43)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **CAPOTOSTI**
Camera di Consiglio del **14/01/2003**; Decisione del **30/01/2003**
Deposito del **06/02/2003**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27562**
Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 30 GENNAIO - 6 FEBBRAIO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA □, Alfio FINOCCHIARO □,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" - limitatamente alle seguenti parti del titolo primo (titolato "Gestione dei rifiuti"), capo primo (titolato "Principi generali") e capo quinto (titolato "Procedure semplificate"):

art. 7 (rubricato "Classificazione") limitatamente al comma 3, lettera l (elle) *bis*, inserita dall'art. 7 (Istituzione di un contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale) comma 11 del decreto legge 28 dicembre 2001, n. 452, come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 16, e dall'art. 23 comma 1, lett. a) della legge 31 luglio 2002, n. 179: "Il

combustibile derivato dai rifiuti";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 8, lettera a) limitatamente alle parole "e di recupero";

art. 33 (rubricato "Operazione di recupero"), comma 8, lettera b): "delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 9, limitatamente alle parole "alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative" giudizio iscritto al n. 138 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002, come modificata dall'ordinanza dell'8 gennaio 2003, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

udito l'avvocato Carlo Rienzi per i presentatori Livio Giuliani, Paola Boscaino, Marco Lion e Adriana Lorenza Pagliai.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare previsto dall'art. 75 della Costituzione, presentata il 9 maggio 2002 da dieci cittadini italiani (intitolata «No all'incenerimento dei rifiuti - Abrogazione delle procedure semplificate e degli incentivi per l'incenerimento dei rifiuti»), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 maggio 2002, n. 108, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogato il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio", - limitatamente alle seguenti parti, non previste dalle medesime direttive delle disposizioni di cui al Capo I - Princìpi generali e al Capo V - Procedure semplificate del titolo I - Gestione dei rifiuti:

Art. 7 (*Classificazione*), limitatamente al comma 3, come modificato dal comma 11, art. 7 (Istituzione di un contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale) della legge 27 febbraio 2002, n. 16, di conversione del decreto legge 28 dicembre 2001, n. 452, limitatamente alla lettera l - *bis)*, "Il combustibile derivato dai rifiuti (qualora non rivesta le caratteristiche qualitative individuate da norme tecniche finalizzate a definirne contenuti e usi compatibili con la tutela ambientale)";

Art. 33 (*Operazioni di recupero*), limitatamente al comma 8, lettere *a)* limitatamente alle parole "e di recupero"; "*b)* delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1"; nonché al comma 9 dello stesso art. 33, limitatamente alle parole: "alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative"?».

2. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza in data 9 dicembre 2002, verificata la regolarità della richiesta, ha provveduto a modificarne il testo, con alcune correzioni di carattere materiale, ed ha, quindi, dichiarato legittima la richiesta sul seguente quesito, così

riformulato:

«Volete voi che sia abrogato il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" - limitatamente alle seguenti parti del titolo primo (titolato "Gestione dei rifiuti"), capo primo (titolato "Princìpi generali") e capo quinto (titolato "Procedure semplificate"):

art. 7 (rubricato "Classificazione") limitatamente al comma 3, lettera l (elle) bis, inserita dall'art. 7 (istituzione di un contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale) comma 11 del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 16: "Il combustibile derivato dai rifiuti, qualora non rivesta le caratteristiche qualitative individuate da norme tecniche finalizzate a definire contenuti e usi compatibili con la tutela ambientale";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 8, lettera a) limitatamente alle parole "e di recupero";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 8, lettera b): "delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 9, limitatamente alle parole "alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative"?».

Inoltre, l'Ufficio centrale ha provveduto a riformulare la denominazione del quesito refendario secondo il seguente testo: «Esclusione del combustibile derivato da rifiuti dalla categoria dei rifiuti speciali. Abrogazione dei poteri ministeriali relativi agli incentivi finanziari per l'utilizzazione dei rifiuti nella produzione di energia elettrica».

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte, ha fissato il giorno 14 gennaio 2003 per la conseguente deliberazione, dandone comunicazione ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza in data 8 gennaio 2003, rilevato «che con legge 31 luglio 2002, n. 179, art. 23, comma 1, lettera a), è stato modificato l'art. 7, comma 3 lett. l) (elle) *bis*, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dal decreto legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16», ha disposto che il questo riportato nella precedente ordinanza del 9 dicembre 2002, sia così riformulato:

«Volete voi che sia abrogato il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" - limitatamente alle seguenti parti del titolo primo (titolato "Gestione dei rifiuti"), capo primo (titolato "Princìpi generali") e capo quinto (titolato "Procedure semplificate"):

art. 7 (rubricato "Classificazione") limitatamente al comma 3, lettera l (elle) *bis*, inserita dall'art. 7 (istituzione di un contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale) comma 11 del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 16 e dall'art. 23 comma 1 lett. a) della legge 31 luglio 2002 n. 179: "il combustibile derivato dai rifiuti ";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 8, lettera a) limitatamente alle parole "e di recupero";

art. 33 (rubricato “Operazioni di recupero”), comma 8, lettera b): “delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1”;

art. 33 (rubricato “Operazioni di recupero”), comma 9, limitatamente alle parole “alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative”?».

5. — Il Comitato Promotore e presentatore del *referendum* ha depositato atto di costituzione e memoria illustrativa, ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, nella quale sostiene che il quesito non contrasterebbe con i limiti stabiliti dall'art. 75 della Costituzione, sarebbe conforme alla normativa comunitaria ed avrebbe anche i previsti requisiti di omogeneità, univocità e chiarezza.

6. — Alla camera di consiglio del 14 gennaio 2003 ha partecipato, per i presentatori della richiesta, l'avvocato Carlo Rienzi, illustrando e ribadendo le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*.

Considerato in diritto

1. — La richiesta di *referendum* abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 9 dicembre 2002, che ne ha dichiarato la legittimità, e della successiva ordinanza dell'8 gennaio 2003, che ha provveduto a riformulare il quesito, investe il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), limitatamente alle seguenti parti: art. 7 (Classificazione), limitatamente al comma 3, lettera *l-bis*), inserita dall'art. 7, comma 11, del d.l. 28 dicembre 2001, n. 452, come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 16, ed ulteriormente modificato dall'art. 23 comma 1, lettera *a*), della legge 31 luglio 2002, n. 179: "il combustibile derivato dai rifiuti"; art. 33 (Operazioni di recupero), relativamente: al comma 8, lettera *a*), limitatamente alle parole: "e di recupero"; al comma 8, limitatamente alla lettera *b*): "delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1"; al comma 9, limitatamente alle parole: "alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative".

2. — Il giudizio per l'ammissibilità della richiesta referendaria postula che si accerti che la stessa non sia in contrasto con i limiti posti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o con quelli desumibili, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, da un'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, senza che, in questa sede, possano essere espresse valutazioni sull'opportunità della richiesta stessa.

Ciò premesso, va rilevato che il quesito referendario in esame è inammissibile, perché trascende i limiti segnati dall'art. 75 della Costituzione sul necessario carattere abrogativo della richiesta referendaria. In effetti la formulazione del quesito non propone la mera eliminazione del vigente regime del combustibile derivato da rifiuti, ma attraverso abrogazioni che investono parole o locuzioni verbali inespressive di contenuto normativo, tende, in realtà, alla instaurazione di un sistema diverso, in sostituzione di quello attualmente vigente (sentenza n. 43 del 2000). A questo scopo evidentemente è diretta la portata abrogativa del quesito sulla esclusione del combustibile derivato da rifiuti dalla categoria dei rifiuti speciali, nonché sulla previsione di incentivi finanziari per l'incenerimento dei rifiuti; previsione quest'ultima che non è certo secondaria, tanto che lo stesso Comitato promotore del *referendum* addirittura la definisce il "nucleo essenziale" del quesito.

In questa ottica, il quesito non può considerarsi meramente abrogativo, ma piuttosto

propositivo, diretto cioè a porre norme nuove per via referendaria, poiché la richiesta abrogazione, secondo la tecnica dell'estrapolazione e del "ritaglio" di singole parole, o di gruppi di parole, privi di autonomo significato normativo, come ad esempio quelli contenuti nel comma 9 dell'art. 33, non comporta l'automatica espansione di una disciplina comunque già esistente, ancorché originariamente residuale (sentenza n. 13 del 1999), ma invece una disciplina diversa "non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative" (sentenza n. 36 del 1997). Con l'indicata tecnica del "ritaglio" e della "cucitura" delle parole residue si pone in essere, infatti, nella fattispecie in esame, un diverso e più rilevante ambito di competenza del previsto potere ministeriale, che non avrebbe più ad oggetto, come nella originaria previsione di legge, la determinazione di modalità, condizioni e misure relative "alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative", ai fini dell'utilizzazione dei rifiuti come combustibile per produrre energia elettrica, ma avrebbe invece ad oggetto la determinazione di modalità, condizioni e misure direttamente relative all'utilizzazione dei rifiuti come combustibile per produrre energia elettrica. Si tratta dunque di un risultato innovativo, il quale non rappresenta certo la fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente (sentenza n. 50 del 2000), e che per di più avrebbe rilevanti effetti di sistema, giacché introdurrebbe una competenza del tutto diversa rispetto a quella originaria, trasferendo sostanzialmente dal legislatore al “Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro dell'ambiente”, la potestà di disciplinare direttamente i modi di utilizzo del combustibile da rifiuti.

Il carattere propositivo e non meramente abrogativo del quesito è estraneo all'ambito di determinazione referendaria del Corpo elettorale e, oltre tutto, pone la libertà di scelta dell'elettore di fronte ad una falsa prospettiva: l'esito positivo del *referendum* non realizzerebbe infatti lo scopo, dichiarato dai promotori, di eliminare gli incentivi finanziari previsti dal comma 3 dell'art. 33, i quali viceversa, continuerebbero ad essere erogabili proprio in base alle disposizioni legislative vigenti che li prevedono e che, ovviamente, non sarebbero coinvolte dall'effetto abrogativo.

3. — Si può aggiungere che il quesito è ambiguo e contraddittorio. Ed invero, si chiede l'abrogazione della classificazione -introdotta con la legge 27 febbraio 2002, n.16- del combustibile derivato da rifiuti come rifiuto speciale, ma non è assolutamente chiaro quale sia la portata normativa della domanda referendaria: se escludere *sic et simpliciter* il predetto combustibile dal regime dei rifiuti, o se invece ricomprenderlo tra i rifiuti urbani. In ogni caso, da un lato, va ricordato che specifiche disposizioni -non oggetto di quesito referendario- dello stesso decreto legislativo n. 22 del 1997 e successive modificazioni si riferiscono esplicitamente al combustibile da rifiuti e dall'altro lato va rilevato che nella decisione della Commissione 2000/532/CE (modificata tra l'altro dalla decisione 2001/573/CE) contenente il nuovo "Catalogo europeo dei rifiuti" e nel regolamento n. 2557/2001/CE del 28 dicembre 2001 il combustibile derivato da rifiuti viene incluso nella categoria dei "rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti" ben distinta da quella dei "rifiuti urbani".

L'assoluta incertezza circa la portata e le conseguenze dell'eliminazione di tale classificazione dimostra pertanto la mancanza di un significato obiettivo ed univoco dell'iniziativa referendaria in esame, rispetto al quale “gli elettori possano esprimere una volontà consapevole dei suoi effetti normativi, alternativi alla disciplina vigente” (sentenza n. 40 del 1997).

In conclusione, la richiesta di *referendum* popolare è inammissibile.

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 7, comma 3, e 33, commi 8 e 9, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) e successive modificazioni; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 9 dicembre 2002 dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, il 30 gennaio 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.