

Abbruciamento sterpaglie e responsabilità penale dopo la conversione del c.d. «decreto crescita» (d.l. n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge n 116/2014)

I recenti rimaneggiamenti normativi del legislatore romano forniscono l'occasione per riportare all'attenzione un tema tanto poco battuto in dottrina e giurisprudenza, quanto invece estremamente sentito dagli agricoltori: l'abbruciamento delle sterpaglie.

L'abbruciamento, oltre ad essere un metodo atavico di ripulitura dei terreni dalla crescita indesiderata di specie vegetali infestanti, è anche, e soprattutto, un procedimento di smaltimento delle scorie agricole estremamente rapido e dai costi risibili. Ed, a tali utilità, si somma poi il beneficio ulteriore della possibilità di concimare naturalmente il terreno tramite la cenere che residua dal fuoco. Queste, in estrema sintesi, le ragioni della larghissima diffusione dell'abbruciamento, specie tra i piccoli e piccolissimi agricoltori e specie nelle zone meno industrializzate del Mezzogiorno.

Solo in via indiretta e del tutto incidentale la prassi in esame è venuta all'interesse del legislatore in tempi recenti, a causa della drammatica situazione della c.d. «terra dei fuochi» **1**. L'abitudine di smaltire i rifiuti (specie se urbani e/o pericolosi) con metodo fai-da-te tramite l'accensione di fuochi che facilmente divengono incontrollabili, è diventato un vero e proprio dramma per l'ambiente, la pubblica sicurezza e la salute umana in ampie zone dell'Italia. Per far fronte all'emergenza, si è quindi repentinamente introdotto, con l'art. 6, d.l. 10 dicembre 2013, n. 136, l'art. 256 *bis* al T.U. ambiente (d.lgs. n. 152/2006), rubricato «Combustione illecita di rifiuti». La norma, dal chiaro intento dissuasivo, prescrive sanzioni molto pesanti (reclusione da uno a cinque anni) nei confronti di chi incenerisca rifiuti di qualsiasi tipo senza le prescritte autorizzazioni.

Tuttavia, come spesso accade con la legislazione emergenziale, di un'erba si è fatto un fascio. Nelle maglie della norma che sanziona gli incendi dolosi dei rifiuti, rimasero invischiati anche i piccoli agricoltori che smaltivano con l'abbruciamento le sterpaglie prodotte nei campi. Infatti, una rigorosa esegesi letterale della disposizione faceva sì che anche questo – innocuo – incendio venisse sanzionato dalla severa normativa prevista dal c.d. «decreto terra dei fuochi».

Da questa insostenibile situazione di ingiustizia sostanziale, nasceva la necessità di un intervento *ad hoc* che permettesse il contemperamento della tutela ambientale con il libero esercizio della secolare attività agricola di abbruciamento. Ed è questa la ragione del recente intervento normativo qui in commento, il d.l. 24 giugno 2014, n. 91 («Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea»; c.d. «decreto crescita»), convertito, con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116 («Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea»).

Rinviando alle conclusioni la valutazione sui reali effetti della nuova disciplina, preme sin d'ora focalizzare l'attenzione del lettore sul profilo inerente i costi dell'abbruciamento regolamentato. È evidente che lo smaltimento controllato dei rifiuti agricoli tramite operatori qualificati comporta un aumento dei costi di produzione che, indirettamente, viene riversato sul consumatore finale. Tuttavia la

garanzia di una filiera produttiva «pulita» e non pericolosa per l'ambiente e la salute umana è un presidio fondamentale a tutela della qualità del prodotto. Ed è proprio l'intrinseca qualità dei prodotti l'elemento distintivo dell'agricoltura d'eccellenza italiana nel mondo.

1. *Qualificazione giuridica dei residui agricoli e delle sterpaglie.* Nell'introdurre la riflessione intorno alle conseguenze penali ed amministrativo-sanzionatorie dell'abbruciamento, deve essere chiarito preliminarmente il regime giuridico nel quale è più corretto inquadrare il residuo vegetale che viene smaltito tramite incenerimento. Ci si chiede, in altre parole, se i residui agricoli incendiati (erbe infestanti, sfalci, residui di potatura etc.) debbano considerarsi o meno rifiuti.

L'art. 183 del T.U. ambiente, definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del d.lgs n. 152/06 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». Il successivo art. 184, comma 3, lett. a) specifica poi come debbano considerarsi rifiuti speciali «i rifiuti da attività agricole ed agroindustriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.». Chi avesse, infine, il puntiglio di leggere l'art. 2135 c.c., altro non rinverrebbe che la definizione dell'imprenditore agricolo: enunciazione assai ampia e, per questo, omnicomprensiva e di scarsa capacità descrittiva concreta **2**.

Dal semplice riepilogo delle norme ora citate in combinato disposto, si evincerebbe la necessità di qualificare come rifiuti speciali non pericolosi le sterpaglie, essendo le stesse residuo di scarto della produzione agricola **3**. Di conseguenza tutte le operazioni di raccolta e/o spostamento delle sterpi dovrebbero essere configurate come operazioni di trattamento rifiuti.

Non più così dopo l'intervento della legge n. 116/2014, art. 14. Infatti la norma, introducendo il comma *6 bis* all'art. 182, ha avuto cura di precisare come la raccolta e l'incendio di piccoli quantitativi di residui non debbano essere ritenute operazioni di trattamento. Dunque gli sfalci sono rifiuti, ma il loro trattamento non è trattamento di rifiuti?

Non pare così a chi scrive. Sembra invece che la norma sul trattamento abbia indiretta valenza definitoria. Infatti, il rifiuto è sostanza di cui il detentore si vuol disfare, mentre il neointrodotta lemma parla espressamente di riutilizzo *in loco* degli sfalci per concimare ed ammendare il terreno. Donde non vi è volontà di disfarsi del bene (bensì, anzi, di riutilizzarlo come concime), pertanto non vi è qualificazione dei residui in termini di rifiuto.

Peraltra le conseguenze sostanziali dell'art. 182 subivano un forte temperamento già antecedentemente l'ultima riforma. L'art. 185, comma 1, lett. f), del T. U. precisa, infatti, come siano esclusi dall'ambito di applicazione del capo IV «paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». Dunque il materiale incendiato di cui si discute, nonostante fosse ante riforma da considerarsi alla stregua di un rifiuto, già non soggiaceva alla normativa generale relativa alla gestione dei rifiuti. Di talché sembrerebbe quasi che la precisazione del legislatore sia stata ridondante, quantomeno sul piano definitorio.

Già ad una lettura epidermica del quadro normativo quindi, pare legittimo domandarsi quale sia la reale portata novativa della disciplina introdotta dai recenti rimaneggiamenti legislativi. Ma si avrà modo di approfondire questo tema un poco più oltre.

2. *Il reato di incendio.* La rilevanza penale dell'abbruciamento di sterpaglie prescinde invero dalla qualificazione in termini di rifiuto del residuo agricolo. Infatti affinché il comportamento possa essere considerato reato ai sensi del codice penale, è sufficiente la mera condotta materiale di incendio dell'oggetto – di qualsiasi oggetto.

Ciò premesso, la condotta all'attenzione è suscettibile di essere variamente qualificata. Innanzitutto si deve distinguere il caso di incendio di cosa altrui, che concreta il reato di danneggiamento (art. 424 c.p.)

– ipotesi invero assai rara tra i piccoli agricoltori – dall’incendio di cosa propria e di incendio boschivo (art. 423 e 423 *bis* rispettivamente).

Quanto al primo caso, occorre porre in rilievo la differenza tra il danneggiamento semplice e il danneggiamento a seguito di incendio (più pesantemente punito in quanto lesivo del bene della pubblica sicurezza) Il reato di danneggiamento seguito da incendio richiede infatti, quale elemento costitutivo, il sorgere di un pericolo di incendio. Sicché solo se «detto pericolo sorge o se segue l’incendio, il delitto contro il patrimonio (ossia il danneggiamento “semplice” n.d.r.) diventa più propriamente un delitto contro la pubblica incolumità, e trovano applicazione, rispettivamente, gli articoli 423 e 424 del codice penale»⁴. Questa fattispecie criminosa potrà, in particolare, venire in rilievo nei casi in cui l’agricoltore sia affittuario dei terreni, ovvero (caso più raro) enfiteuta od usufruttuario.

Per quanto riguarda invece il reato di incendio di cosa propria, è noto come esso si concreti solo qualora, a seguito dell’accensione del fuoco, scaturisca un pericolo per la pubblica incolumità. Si incorrerà quindi in tale reato solamente quando l’incendio venga ad assumere dimensioni tali da concretare il rischio che le fiamme si propaghino in danno di limitrofi beni pubblici o altrui. È evidente quindi che in questa fattispecie la valutazione del pericolo dovrà avvenire caso per caso, non potendosi postulare in linea generale la pericolosità del fuoco⁵.

Particolare fattispecie di incendio è poi costituita dall’incendio boschivo. In questo caso la condotta – punita più severamente in quanto lesiva del bene-ambiente – si concreta quando l’incendio venga a ledere il patrimonio forestale, distruggendo selve e vegetazione ⁶.

3. *Il reato di smaltimento non autorizzato di rifiuti*. L’abbruciamento delle sterpaglie, qualora superi i limiti legislativi previsti dalla neointrodotta disciplina, è ancora suscettibile di essere qualificato come processo di trattamento e smaltimento rifiuti ⁷. Dunque, i fuochi che inceneriscano più di tre metri steri giornalieri ⁸ devono essere preventivamente autorizzati dagli organi competenti [per di più senza possibilità di accedere alla procedura semplificata di «silenzio assenso»] ⁹.

Qualora il privato, avendo ommesso di richiedere tale autorizzazione, incenerisca le sterpaglie, incorre nel reato previsto dall’art. 256 T.U. ambiente. Specificamente, l’articolo dispone come «chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell’arresto da tre mesi a un anno o con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi». Se pare invero indiscutibile che il trattamento delle sterpi, stante l’espressa esclusione dell’art. 185, non trovasse sanzione nella norma anzidetta prima della riforma della legge n. 116, (restando dunque attività «libera»), così non era per l’abbruciamento. Ulteriore e più grave sanzione è infatti prevista dal successivo art. 256 *bis*, che, disciplinando il caso specifico dell’abbruciamento rifiuti, stabilisce come «salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate è punito con la reclusione da due a cinque anni». Il comma terzo stabilisce poi l’aumento della pena fino ad un terzo se il fuoco è applicato nello svolgimento di un’attività d’impresa (come potrebbe venire ad essere qualificata ai sensi del sopra ricordato art. 2135 c.c. quella del piccolo agricoltore).

Dunque l’agricoltore, per il solo fatto di raccogliere le sterpi ed ammassarle sul suo terreno in quantità superiore ai tre metri steri, tratta rifiuti in maniera non autorizzata. Qualora poi incendiasse i residui, concreterebbe un illecito penale. Se questa è la disciplina che emerge dal contrappunto tra la disciplina neointrodotta e le altre disposizioni presenti nel T.U., pare ragionevole dedurre come il nuovo art. 182, comma 6 bis, definisca anche l’ambito di applicazione delle norme relative al trattamento dei rifiuti ¹⁰.

4. *Il d.l. 24 giugno 2014, n. 91: l’abbruciamento non è più reato*. Il c.d. «decreto crescita» è da poco intervenuto a sovvertire radicalmente la disciplina in materia di abbruciamento delle sterpi ¹¹. La norma ha, infatti, modificato l’art. 256 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, introducendovi il comma *6bis*. Il neo introdotto lemma così recitava «Le disposizioni del presente articolo e dell’art. 256 non si applicano al materiale agricolo e forestale derivante da sfalci, potature o ripuliture in loco nel caso di combustione in loco delle stesse. Di tale materiale è consentita la combustione in piccoli cumuli e in quantità giornaliera

non superiori a tre metri steri per ettaro nelle aree, periodi e orari individuati con apposita ordinanza del Sindaco competente per territorio. Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata».

Il legislatore dunque – seppur con la precarietà propria del d.l. – aveva espressamente negato la rilevanza penale dell’abbruciamento delle sterpaglie.

Punto focale della disposizione, era l’introduzione di un criterio delimitativo di carattere quantitativo, fisso, al quale pareva affiancarsi un criterio qualitativo/discrezionale. Da un lato era infatti prevista la possibilità di bruciare «piccoli cumuli», di talché sembrerebbe lecito dedurre che la pericolosità per l’ambiente dell’attività di smaltimento sia da rilevare caso per caso. Subito dopo tuttavia, quasi ad integrare e perfezionare il detto precedente, la norma stessa definiva come possano considerarsi «piccoli» solamente gli accumuli inferiori ai tre metri steri 12 giornalieri.

Si può quindi correttamente dedurre che la norma delimitasse surrettiziamente la rilevanza penale dello smaltimento di rifiuti speciali agricoli non pericolosi. In vigore del d.l. 91 era, infatti, ammesso l’abbruciamento sterpaglie per un quantitativo massimo di tre metri cubi apparenti al giorno.

E’ peraltro interessante rilevare come la perimetrazione della fattispecie all’attenzione coinvolgesse due fattori di misura: uno volumetrico ed uno temporale. I quantitativi complessivi di produzione dei residui potevano quindi essere anche ingenti, purché dilazionati in un arco temporale ragionevole.

Il tempo veniva a rilievo anche in un altro lemma dell’articolo. Si era, infatti, previsto che i sindaci potessero individuare gli orari – oltre che le zone – entro i quali eseguire le operazioni di abbruciamento. Alle Regioni era poi delegata la competenza dell’individuazione dei periodi dell’anno in cui è più elevato il rischio di incendi boschivi e pertanto doveva essere interdetta qualsiasi possibilità di smaltimento dei rifiuti vegetali con il metodo allo studio 13. L’articolo era qualificabile, dunque, come una norma penale in bianco. Il legislatore rimetteva, infatti, a provvedimenti sub legislativi l’individuazione concreta del precetto penale 14. Rinviando ad altra sede il dibattito sulla bontà e liceità dell’uso delle norme penali in bianco 15, si deve rilevare come la previsione in parola fosse stata ritenuta funzionale alla migliore considerazione delle circostanze ambientali locali nella qualificazione dell’illecito. Dunque era certamente un passo avanti in vista della migliore valutazione della peculiare situazione in cui vertono i piccoli agricoltori, specie per quanto concerne le produzioni locali d’eccellenza.

5. *Le modifiche avvenute in sede di conversione.* L’art. 256 bis, comma 6 bis ha avuto una breve vita. Il parlamento, nel convertire il d.l. 91 ha, infatti, soppresso e sostituito il lemma in parola, preferendo l’inserimento nel T.U. di ben due diverse disposizioni.

La prima delle norme anzidette è il neointrodotta comma 6 bis dell’art. 182, il quale recita «Le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliera non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all’art. 185, comma 1, lett. f), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti. Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata. I comuni e le altre amministrazioni competenti in materia ambientale hanno la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale di cui al presente comma all’aperto in tutti i casi in cui sussistono condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei livelli annuali delle polveri sottili». La riforma viene dunque ora ad interferire non più soltanto con le disposizioni sanzionatorie – ossia con il divieto di abbruciamento – ma anche, ed anzi in primo luogo, con la disciplina sostanziale dello smaltimento dei rifiuti. Infatti, il legislatore ha introdotto una precisa perimetrazione definitoria: l’abbruciamento non costituisce una pratica di trattamento rifiuti, bensì una normale e legittima prassi agricola. In particolare, viene

delimitato l'ambito di rilevanza dell'attività di gestione dei residui: al di sotto dei tre metri steri per ettaro, essi non rientrano nella categoria dei rifiuti.

Appare di particolare interesse rilevare come si sia posto un discrimine quantitativo e non qualitativo (com'è d'uso nella disciplina). Potrebbe pertanto ritenersi che la linea di demarcazione sia arbitraria: il lettore potrebbe infatti chiedersi come mai fino a tre metri steri una stessa sostanza non sia pericolosa, per poi divenire improvvisamente nociva superata tale quantità. Invero, a ben leggere la disposizione, emerge che non è la sostanza del residuo in sé ad avere rilevanza, bensì il metodo di smaltimento. Il legislatore ha dunque fissato un limite-soglia di pericolosità oltre il quale una medesima attività materiale diviene potenzialmente lesiva per la pubblica incolumità ed il bene-ambiente. Di qui la valenza definitoria della norma di cui sopra si accennava.

Di più. Analogamente alla disposizione vigente anteriormente la conversione, è consentito un potere di divieto dell'attività all'autorità amministrativa. Occorre sottolineare tuttavia che, mentre per le Regioni sia previsto un potere sostanzialmente analogo a quanto stabilito dall'ormai abrogato art. 256 *bis*, comma 6 *bis*, (ossia possibilità di vietare l'abbruciamento in periodi particolarmente pericolosi dell'anno), così non è per i comuni. Infatti, questi ultimi sono passati dall'aver un potere di disciplina positiva dell'attività di abbruciamento – ossia il potere di disporre in quali aree e fasce orarie l'attività era consentita – ad un potere di perimetrazione dell'attività solamente negativo. Gli enti di prossimità potranno, infatti, solo sospendere, vietare o differire la pratica di gestione dei residui, e solo in presenza di determinati rischi ambientali. Sembra che, *mutatis mutandis*, nulla sia sostanzialmente cambiato rispetto alla disciplina introdotta dal d.l. n. 91: sia in vigore di tale disciplina che nell'attuale quadro normativo è prevista sostanzialmente la possibilità che i comuni impediscano l'abbruciamento. Volendo tuttavia sviscerare meglio la questione, emerge come la modifica legislativa sia foriera di un implicito giudizio di valore. Prevedere, infatti, che sono ammissibili solamente poteri repressivi e non di assenso diretto da parte dell'amministrazione ad un'attività, sottende un arretramento della sfera pubblica rispetto al privato. Il che equivale ulteriormente a distinguere l'attività agricola rispetto a quella di gestione dei rifiuti, incavando una profonda linea di demarcazione 16.

La legge di conversione ha modificato anche la disciplina sanzionatoria, con il neointrodotta comma 6 all'art. 256 *bis*: «Si applicano le sanzioni di cui all'art. 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'art. 184, comma 2, lett. e). Fermo restando quanto previsto dall'art. 182, comma 6 *bis*, le disposizioni del presente articolo non si applicano all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato». Orbene il nuovo lemma introduce una differenziazione netta. Prima detta la salvezza da ogni sanzione per le condotte di cui al neointrodotta comma 6 *bis* dell'art. 182; poi dispone che l'abbruciamento è da considerarsi punibile non con la più severa pena detentiva, bensì con la semplice sanzione amministrativa. Da questa distinzione non può che consolidarsi la convinzione circa la bontà delle riflessioni poc'anzi proposte. Pare infatti logico inferire come la minore – o assente – pericolosità dei fuochi allo studio abbia indotto il legislatore, *res melius perpensa*, prima a definire puntualmente l'ambito di condotta penalmente rilevante, poi a mitigare notevolmente le conseguenze punitive dell'abbruciamento «pericoloso» 17.

6. *Conclusioni e profili problematici.* Dopo molte incertezze ed alcuni tentennamenti il legislatore prende posizione in maniera chiara, seppur con due diversi interventi, sul problema dell'abbruciamento agricolo dei residui vegetali. Prima implicitamente (con la breve vita dell'art. 256 *bis*), poi espressamente, è stata riconosciuta la differenza sostanziale tra questa secolare pratica di fertilizzazione dei terreni e l'attività di gestione dei rifiuti.

Alle nuove certezze si contrappongono tuttavia nuovi dubbi.

In particolare non appare chiaro quale sia il regime transitorio vigente tra l'introduzione della norma e l'emanazione delle ordinanze sindacali di divieto: se le amministrazioni comunali non saranno sufficientemente solerti nel recepire la normativa, potranno essere accesi fuochi in ogni fascia oraria, periodo dell'anno ed area del territorio comunale? La soluzione affermativa parrebbe, invero,

incongruente. Un comportamento che fino al 10 agosto era vietato perché pericoloso per l'ambiente, non diviene innocuo l'11. Ed il legislatore ha correttamente disposto che i comuni, enti di prossimità – quindi maggiormente consapevoli delle esigenze e condizioni dei loro territori – siano in grado di precludere efficacemente la perpetrazione delle sole condotte pericolose. Tuttavia fintantoché non vi sarà l'emanazione delle ordinanze, sarà da ritenere lecito qualsiasi abbruciamento. Tale è il senso della legge ed il risultato di una interpretazione che, per quanto possa apparire insoddisfacente (specie alle associazioni di tutela ambientale) risulta maggiormente garantista per i cittadini e gli agricoltori in particolare.

Peraltro non sfugge all'esegeta più attento come la remissione alla discrezionalità comunale della valutazione circa la pericolosità di una condotta possa portare a risultati di manifesta ingiustizia sostanziale: una medesima attività potrà essere ritenuta sanzionabile o meno a seconda che sia promulgata l'ordinanza sindacale (magari in terreni adiacenti ma appartenenti a comuni differenti). Il legislatore ha rimesso, infatti, alla solerzia – e prima ancora al buonsenso – dell'amministratore locale l'individuazione della rilevanza penale della medesima condotta sostanziale. E ciò in virtù di precisi oneri di tutela ambientale e della salute pubblica (art. 32 Cost.). Per di più la scelta pare invero razionale e giustificata, poiché permette una tutela specifica dei suoli e delle colture – specie quelle tipiche – che sia al contempo maggiormente vicina al territorio e quindi, auspicabilmente, maggiormente sensibile alle esigenze dello stesso.

L'ultimo profilo cui preme soffermarsi è la possibile reviviscenza della normativa penale a seguito della recente riforma. Non sarà certo sfuggito come le conseguenze dell'abbruciamento sul piano penale generale siano state analizzate con una certa diffusione nella trattazione che precede. E tuttavia queste conseguenze risultavano del tutto assorbite ed anestetizzate dalla normativa in materia di rifiuti, per il principio di specialità. Ora, tuttavia, si è visto come la condotta dell'abbruciamento sia diventata – seppur con alcune incertezze – penalmente irrilevante per il T.U. ambiente. Essa non costituisce (più) trattamento di rifiuti e non soggiace alle sanzioni previste per gli incendi. Questo tuttavia non la rende irrilevante anche per la normativa codicistica.

Infatti, la depenalizzazione del reato ambientale comporta la reviviscenza della disciplina generale. Se, quindi, anteriormente al d.l. n. 91/2014 ed alla sua conversione ad opera della legge n. 116/2014, il reato di incendio (anche boschivo) e danneggiamento restavano assorbiti dalla disciplina dell'art. 256 *bis*, ora tale – medesima – condotta materiale, sarà nuovamente suscettibile di essere considerata penalmente rilevante ai sensi del c.p.

La depenalizzazione è stata dunque, forse, solo apparente. L'abbruciamento, qualora pericoloso per la pubblica incolumità, per l'ambiente o qualora eseguito su cosa altrui, resta infatti sanzionabile ai sensi degli artt. 423 ss. c.p. In questa ottica – ed a parere di chi scrive correttamente – si consacra, il principio per il quale non ogni fuoco è pericoloso. Viene pertanto smentita l'equazione, sottesa alla normativa previgente, per la quale se ogni incendio è pericoloso per l'ambiente (quindi per l'incolumità e salute pubblica cui la tutela di questo bene è preordinato), ogni fuoco è sanzionabile poiché, tendenzialmente, pericoloso. Ma tale conclusione non appariva condivisibile. Il ragionamento ora esposto conduce infatti ad una surrettizia valutazione generalizzata di lesività per il bene pubblico che pare ben poco rispettosa dei principi di tassatività e lesività vigenti in materia penale.

Appare certo un felice arresto l'esclusione dell'abbruciamento di sfalci e sterpaglie dall'ambito delle condotte pericolose per l'ambiente. Si è infatti finalmente preso atto che l'abbruciamento non è una condotta geneticamente pericolosa, ma che l'accensione di questo tipo di fuochi deve essere valutata in base alle circostanze ed alla condizione peculiare dei luoghi. In questo modo la riforma permette una migliore tutela delle specificità agroalimentari locali e delle colture biologiche. Infatti, non si può mancare di sottolineare come le ceneri siano un fertilizzante naturale largamente usato, anche in virtù del suo costo praticamente nullo, nelle colture bio. È dunque corretto affermare – e la conclusione era

affatto scontata – che la nuova disciplina veicola la migliore tutela sul mercato delle colture biologiche. Infatti, la depenalizzazione permette un abbattimento dei costi di produzione che, a sua volta, veicola la maggiore competitività sul mercato degli agricoltori che utilizzano strumenti di concimazione naturali. E si fa ciò garantendo allo stesso tempo una tutela ambientale tendenzialmente efficace e consapevole.

Giacomo Biasutti

1. Come noto l'appellativo riferisce ad una zona del meridione, ricomprensiva del casertano e della zona di Napoli, tristemente famosa per il notevole numero di incendi di rifiuti che si riscontra ogni anno.↵
2. «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».↵
3. In senso conforme alla ricostruzione proposta si esprime la maggioritaria giurisprudenza. Ad esempio il T.A.R. Piemonte, Sez. II 12 giugno 2009, n. 1678, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, ha avuto modo di considerare legittimo il provvedimento amministrativo sanzionatorio emanato per reprimere il deposito a terra incontrollato di sterpaglie. La sentenza da quindi per presupposta la qualificazione in termini di rifiuto delle sterpaglie stesse. In senso conforme anche la Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 2008, n. 46213, Dallemule, rv. 241.790.↵
4. Cit. Cass. Sez. I Pen. 27 aprile 2010, n. 16295, Paragona, rv. 246.660.↵
5. Questo salvo non voler ritenere che l'incendio, per il fatto stesso di essere ritenuto normativamente un procedimento di smaltimento dei rifiuti, sia ritenuto lesivo dell'incolumità pubblica. Sul tema cfr. par. 3 per quanto riguarda l'ipotesi di concorso e par. 6 per quanto riguarda la valutazione del reato di incendio dopo la recente riforma.↵
6. L'art. 423 *bis* è infatti «posto a tutela del patrimonio boschivo nazionale, inteso come un insieme di entità naturalistiche ritenute indispensabili per preservare il bene primario ed insostituibile della vita, è configurabile l'incendio boschivo anche nel caso in cui le fiamme distruggano boscaglia, macchia mediterranea e sterpaglia». Cit. Cass. Sez. I Pen. 5 gennaio 2011, n. 177, L.G.A.S.↵
7. Cfr. par. 2.↵
8. Cfr. par. 4 e 5 per un'analisi delle limitazioni introdotte dalla nuova disciplina.↵
9. L'art. 215 d.lgs. n. 152/2006 prevede una disciplina semplificata che consiste nel formarsi di un silenzio assenso in caso di mancata risposta della Provincia nel termine di novanta giorni dalla richiesta di autorizzazione al trattamento dei rifiuti non pericolosi. Tuttavia tale disciplina si applica solamente a rifiuti preventivamente e specificamente individuati da appositi decreti ministeriali. Non essendosi provveduto in tal senso da parte del ministero per la fattispecie oggetto di questa trattazione, deve pertanto ritenersi non applicabile all'abbruciamento il regime semplificato. In senso conforme alla soluzione proposta, Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 2006, n. 41290, Rando, rv. 235.466.↵
10. Infatti, le sanzioni si applicano solamente se si superano i tre metri steri-ettaro giornalieri.↵
11. Il riferimento è, in particolare, al d.l. 24 giugno 2014, n. 91, art. 14, comma 8.↵
12. Ricordiamo che il metro stero è un'unità di misura del volume apparente del legname equivalente ad un metro cubo.↵
13. Peraltro si deve ritenere, in base ai principi generali di gerarchia normativa, che l'ordinanza sindacale non possa in alcun modo derogare ai periodi di contingentamento dell'attività di abbruciamento stabiliti dalle Regioni.↵
14. Con migliori parole il legislatore conferisce agli amministratori locali la possibilità di delineare l'ambito temporale di rilevanza dell'illecito.↵

15. Vibrante il dibattito giurisprudenziale e dottrinale sulla questione, scadenziato ad intervalli regolari da pronunciamenti della Corte costituzionale (vedasi 23 marzo 1966, n. 26, in *Foro it.*, 1966, 609; 12 marzo 1975, n. 58, *ivi*, 1975, 1059; 17 novembre 1982, n. 186, *ivi*, 1983, 281; 1991, n. 333, *ivi*, 1991, 2628 e 28 giugno 2002, n. 295, *ivi*, 2003, 2928). ↵
16. Si ricordi infatti come la materia della gestione dei rifiuti è permeata dal principio per il quale deve ritenersi vietata ogni attività non esplicitamente autorizzata. Evidente come la disciplina all'attenzione sia di segno totalmente opposto, non partecipando di tale principio. ↵
17. Né può essere condivisa l'idea per la quale il nuovo inciso sarebbe «praticamente irrilevante» (cit. M. Santoloci – V. Vattani, *Bruciatore residui vegetali: il punto della situazione dopo la conversione del decreto n. 91/2014 (legge n. 116/2014, in www.dirittoambiente.it, 3 settembre 2014)*). La disciplina fuga vecchi e nuovi dubbi esegetici, fornendo scudo per eventuali strumentalizzazioni della normativa.