

La combustione di rifiuti vegetali. Il quadro attuale della regolamentazione e delle sanzioni

1. I rifiuti vegetali e da attività agricole. - 2. L'«abbruciamento» di rifiuti vegetali ed agricoli. Il quadro generale. - 3. In particolare, le sanzioni per l'«abbruciamento» di rifiuti vegetali da impresa agricola al di fuori delle esenzioni previste dalla legge. - 4. In particolare, quale sanzione per combustione di materiali vegetali in periodo vietato? - 5. La regolamentazione e le sanzioni previste per la combustione di rifiuti vegetali: il quadro riepilogativo. - 6. L'abbruciamento di rifiuti vegetali e la tutela dell'ambiente.

La combustione di rifiuti vegetali è un tipico esempio di quell'inquinamento da leggi che ormai predomina in Italia nel settore della normativa ambientale.

In proposito, infatti, in pochi anni si sono affastellate norme, generali e speciali, spesso varate frettolosamente per errori precedenti, che, in deroga alla disciplina comunitaria, hanno configurato un quadro confuso di esclusioni ed esenzioni in parte sovrapponibili, senza un coordinamento e senza un disegno organico¹. Con notevoli incertezze, come era ovvio, anche per quanto concerne le sanzioni applicabili, che spaziano da quelle amministrative a quelle penali (da delitto o da contravvenzione) senza una chiara razionalità delle scelte.

Incertezze e carenze che non potevano non riverberarsi anche sulla giurisprudenza.

Scopo del presente lavoro è il tentativo di fornire un quadro aggiornato e, per quanto possibile, coerente, della normativa e delle relative sanzioni, anche alla luce della dottrina e della giurisprudenza formatesi nel settore.

1. I rifiuti vegetali e da attività agricole. L'art. 184 del d.lgs. n. 152/06 classifica fra i rifiuti urbani «i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali» [comma 2, lett. e)] e fra quelli speciali «i rifiuti da attività agricole e agro-industriali ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135» [comma 3, lett. a)] e cioè quelli provenienti da coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse².

Quindi, ad essi dovrebbe applicarsi la normativa sui rifiuti della parte IV del d.lgs. n. 152/06.

Tuttavia, a questo proposito l'art. 2, par. 2, lett. f) della direttiva sui rifiuti 2008/98/CE esclude dal suo ambito di applicazione «(...) paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, 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».

Tale disposizione è stata trasposta dal nostro Paese con l'art. 185, d.lgs. n. 152/06, il quale, nella versione attualmente vigente³, inserisce tra le esclusioni dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti «(...)

¹ Per approfondimenti e richiami, ci permettiamo di rinviare, da ultimo, al nostro *L'apoteosi del legislatore italiano sui rifiuti vegetali*, in www.industriambientale.it, 2016.

² Ai sensi dell'art. 2135 c.c. «è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse». L'articolo aggiunge che «per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e 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». Si noti, comunque, che, a nostro sommo avviso, la distinzione tra queste due categorie di rifiuti non può operare solo sulla base della qualifica del soggetto ma anche e soprattutto sul tipo di attività e sul suo impatto sull'ambiente. Pertanto, la cura e la manutenzione del verde rientra nella prima categoria anche se effettuata da imprenditore agricolo.

³ Il testo attuale risulta introdotto dall'art. 41 della l. 28 luglio 2016, n. 154 (*Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di*

la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'art. 184, comma 2, lett. e), e comma 3, lett. a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana» [comma 1, lett. f)].

In sostanza, quindi, tutti i rifiuti vegetali e agricoli non pericolosi (sia provenienti da aree verdi... sia da attività agricole e agroindustriali...) sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti qualora, anche al di fuori del luogo di produzione o con cessione a terzi, siano destinati alle normali pratiche agricole o zootecniche ovvero siano utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia.

Ed è il caso di evidenziare, in proposito, che la formulazione attuale di questa esclusione, inserendo una «o» tra le normali pratiche agricole e la utilizzazione in agricoltura ecc., non sembra richiedere, come il testo precedente e come il testo comunitario, che si tratti di pratica agricola mirata ad una utilizzazione dei residui vegetali⁴. Basta, cioè, che essi vengano destinati ad una «normale pratica agricola e zootecnica», anche se la legge non chiarisce quali siano queste pratiche.

L'unica condizione è che ciò avvenga mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

In questi casi, quindi, non si applica la disciplina sui rifiuti, che riguarda, ovviamente, tutte le fasi di gestione dei rifiuti, dalla raccolta al trasporto ed al riutilizzo, le quali restano così completamente liberalizzate.

In assenza di queste condizioni, invece, tale disciplina si applica integralmente.

Ed è appena il caso di precisare che, quindi, in tal caso, trova applicazione anche l'esenzione di cui all'art. 184 bis, secondo cui, in presenza di alcune condizioni (in particolare un utilizzo certo, diretto, legale e senza impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana), una sostanza o un oggetto non è un rifiuto ma un sottoprodotto.

2. L'«abbruciamento» di rifiuti vegetali ed agricoli. Il quadro generale. A questa esclusione generale (con particolare riferimento alle «normali pratiche agricole») si riconnette con evidenza il comma 6 bis aggiunto all'art. 182 (*smaltimento dei rifiuti*) d.lgs. n. 152/06 dall'art. 14, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con l. 11 agosto 2014, n. 116, il quale stabilisce che «le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere 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

semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale) il quale ha allargato notevolmente il comma 1, lett. f) dell'art. 185, d.lgs. n. 152/06, così come riportato nel testo. Secondo il testo precedente, erano escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti solo «paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura 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». Per approfondimenti su questo allargamento delle esclusioni, peraltro non contemplato dalla normativa comunitaria, si rinvia al nostro *L'apoteosi...*, cit.

⁴ In proposito, ma con riferimento al vecchio testo dell'art. 185, comma 1, lett. f), cfr. PAONE, *Abbruciamento di scarti vegetali: quale disciplina?*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 2, 73 e ss. il quale, tra l'altro, rileva a pag. 75, che «la norma consente che le sostanze di provenienza agricola non siano qualificate come rifiuti (con riferimento a tutti gli obblighi del d.lgs. n. 152/2006) purché siano immediatamente e direttamente utilizzate in uno dei modi indicati dal legislatore: è evidente che non si possa parlare di utilizzazione del materiale se questo sia bruciato. Né si potrebbe giungere allo stesso risultato (cioè escludere dal novero dei rifiuti gli scarti vegetali) sostenendo che dall'operazione di abbruciamento si ricavano le ceneri destinate ad essere utilizzate come fertilizzanti. Infatti, anche ad ammettere l'esistenza di una prassi che vede l'uso abituale delle ceneri per la concimazione dei terreni, è fuori discussione che la locuzione «utilizzati in agricoltura» che compare nell'art. 185 non possa essere intesa nel senso di abbruciare anche la «bruciatura» dei residui. Infatti, l'«utilizzo» previsto dalla norma si deve riferire direttamente al materiale originato dall'attività agricola e non al materiale originato dal recupero di quei residui».

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 (PM10)»⁵.

In sostanza, quindi, si stabilisce per legge che l'«abbruciamento» di tutti i rifiuti vegetali ed agricoli non pericolosi costituisce normale pratica agricola consentita per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti purché ciò avvenga solo *in loco* e per piccole quantità giornaliere.

Sorge a questo punto il problema di capire quale sanzione si applica nel caso in cui questa esclusione non operi sia perché non vengano rispettate le quantità sia perché il reimpiego non avvenga *in loco* sia perché non vi sia reimpiego come concimante o ammendante ma vi sia solo la volontà di disfarsi di questi rifiuti. In tal caso, infatti, a queste attività di gestione di rifiuti si dovrebbe applicare la normativa sui rifiuti e, in particolare, il disposto dell'art. 256 *bis*, d.lgs. n. 152/06 (introdotto dal d.l. 10 dicembre 2013 n. 136 – c.d. «*terra dei fuochi*» – convertito con l. 6 febbraio 2014, n. 6)⁶ il quale ha previsto il delitto di «*combustione illecita di rifiuti*» secondo cui «*salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica*» (comma 1).

Lo stesso articolo, tuttavia, prevede espressamente una eccezione stabilendo (art. 256 *bis*, comma 6) che «*si applicano le sanzioni di cui all'art. 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno ad oggetto i rifiuti di cui all'art. 184, comma 2, lett. e)*». E quindi, se la combustione illecita riguarda «*i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali*»⁷, la pena non è la reclusione prevista dal delitto sopra indicato, ma la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 a 3.000 euro⁸.

Questa eccezione, tuttavia, essendo limitata espressamente ai rifiuti di cui all'art. 184, comma 2, lett. e), non comprende quelli di cui al comma 3 dello stesso articolo. e cioè, come abbiamo visto, «*i rifiuti derivanti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.*». Ma, proprio per evitare che ad essi si applicassero le pesanti sanzioni del comma 1 dell'art. 256 *bis*⁹, il legislatore, un anno dopo l'introduzione del delitto, si affrettava ad aggiungere¹⁰ allo stesso articolo un comma 6 *bis*, secondo cui «*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*»; senza, tuttavia, stabilire una sanzione alternativa espressa¹¹.

Si noti, peraltro, in proposito, che questa esclusione dalle sanzioni del delitto di combustione illecita non è solo molto ampia ma appare anche incondizionata; e pertanto riguarda, comunque, qualsiasi

⁵ Cfr., per il collegamento tra le due norme, Corte cost. n. 16 del 26 febbraio 2015, secondo cui «*appare chiaro che (...) l'art. 185, comma 1, lett. f), del codice dell'ambiente (...) consentiva - pure anteriormente all'introduzione del comma 6 bis all'art. 182 (...) - di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura*». Per una prima analisi della legge n. 116 del 2014, cfr. VITA, *La bruciatura dei residui vegetali. La nuova disciplina*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, numero speciale, 2015.

⁶ Per una prima valutazione, si rinvia, tra i tanti, a VERGINE, *Tanto tuonò... che piovve! A proposito dell'art. 3, d.l. n. 136/2013*, in *Ambiente e sviluppo* 2014, 1, 7 e ss.; SCARCELLA, *Campania sì, Campania no, la terra dei fuochi...: dal decreto alla legge di conversione*, *ivi*, 4, 257 e ss.; nonché ad AMENDOLA, *Combustione di rifiuti: un commento al d.l. «Terra dei fuochi»*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2014, 1, 60 e ss.

⁷ Anche se provenienti da impresa agricola, cfr. *supra*, nota n. 2.

⁸ Per una prima lettura, si rinvia al nostro *Decreto terra dei fuochi e combustione di stoppie*, in *www.lexambiente.it*, maggio 2014.

⁹ Per approfondimenti, si rinvia al nostro *Combustione di rifiuti, le imprese agricole rischiano la reclusione*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2014, n. 6, 70 e ss. In giurisprudenza, cfr. Cass. Sez. III Pen. 1° agosto 2014 (c.c. 27 febbraio 2014), n. 34098, Iannaccone, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 6, 744, la quale evidenzia che l'eccezione di cui all'art. 256 *bis*, comma 6 riguarda solo «*i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi ed aree cimiteriali di cui all'art. 184, lett. e)*, non dunque la paglia, gli sfalci, le potature e il materiale agricolo o forestale non pericoloso di cui all'art. 185, comma 1, lett. f) (...)».

¹⁰ Con l'art. 14, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con l. 11 agosto 2014, n. 116. In proposito si rinvia al nostro *Abbruciamento di scarti vegetali, inquinamento da leggi e Cassazione*, in *www.lexambiente.it*, ottobre 2014.

¹¹ Per un approfondimento critico su questo pasticcio legislativo, anche con riferimento alla prima giurisprudenza, cfr. PAONE, *Abbruciamento di scarti vegetali: quale disciplina?*, cit.

«abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale (...)» anche se effettuato a fini di smaltimento.

Se, quindi, non possono, comunque, applicarsi le sanzioni per il delitto di combustione illecita e se non ricorrono le condizioni per escludere l'applicazione ai rifiuti vegetali speciali della normativa sui rifiuti [art. 182, comma 6 *bis* e art. 185, comma 1, lett. *f*)], resta l'unica altra sanzione prevista nella normativa sui rifiuti, e cioè quella, contravvenzionale, di tipo generale, di cui all'art. 256, comma 1, per gestione di rifiuti senza la prescritta autorizzazione. Conclusione, peraltro, confermata dalla Suprema Corte dopo qualche incertezza, in una articolata sentenza del 2016, dove la Cassazione, ricorda da un lato che ogni attività di raggruppamento e abbruciamento dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lett. *f*), «*eseguita fuori dal luogo di produzione o, se eseguita nel luogo di produzione, per una finalità diversa dal reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti*» non beneficia dell'esenzione sulle normali pratiche agricole e, quindi, «*costituisce attività di gestione di rifiuti*»; e dall'altro che, «*quando il materiale (non pericoloso) di cui all'art. 185, comma 1, lett. *f*) T.U.A. viene bruciato al di fuori delle condizioni previste dall'art. 182, comma 6 *bis*, primo e secondo periodo, T.U.A. e, quindi, quando mancano le condizioni richieste per l'esclusione dell'abbruciamento dalle attività di gestione di rifiuti – è configurabile, contrariamente all'approdo cui è giunta in parte qua una precedente decisione (Sez. III, n. 76 del 7 ottobre 2014, dep. 2015, Urcioli, in *motiv.*), il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. *a*), T.U.A. relativo alle attività di gestione di rifiuti non autorizzate e non invece la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 256 *bis* T.U.A., (...) in virtù della clausola di riserva espressa nel secondo periodo del comma 6 dell'art. 256 *bis* T.U.A. secondo il quale “fermo restando quanto previsto dall'art. 182, comma 6 *bis*, le disposizioni del presente articolo (ossia dell'art. 256 *bis*) non si applicano all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato”*¹².

3. In particolare, le sanzioni per l'«abbruciamento» di rifiuti vegetali da impresa agricola al di fuori delle esenzioni previste dalla legge. Vi è, tuttavia, una precisazione da fare a proposito dell'ambito della contravvenzione di gestione abusiva di rifiuti [art. 256, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 152 del 2006] che – abbiamo appena visto – è applicabile, quando non operano le esenzioni [art. 182, comma 6 *bis* e art. 185, comma 1, lett. *f*)], per l'abbruciamento di rifiuti derivanti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.

L'art. 256, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 152/2006, infatti, punisce con arresto o con ammenda «*chiunque effettua una attività di (...) smaltimento (...) di rifiuti, in mancanza della prescritta autorizzazione (...) di cui agli artt. 208, 209, 210, 211 (...)*». A prima vista, quindi, sembra trattarsi di reato comune in quanto la norma incriminatrice non sembra operare alcuna distinzione nell'ambito del soggetto attivo («*chiunque*»). Ed è bene dire subito che questo è il pensiero prevalente della Suprema Corte¹³.

Ma, leggendo appresso, si nota che quel «*chiunque*» deve effettuare una attività di smaltimento di rifiuti «*in mancanza della prescritta autorizzazione (...) di cui agli artt. 208, 209, 210, 211*»; con un palese rinvio agli articoli di legge che prevedono l'obbligo di autorizzazione per gli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti. E, a questo punto, basta leggerli per verificare che essi si riferiscono, anche come procedure, ad «*imprese*» e ad «*impianti*» per attività continuative e di certo non occasionali.

Appare, quindi, evidente, a nostro sommo avviso, che la *ratio* della norma è la stessa che ha portato, in caso di abbandono di rifiuti, a punire con sanzione amministrativa il privato e con sanzione penale il titolare o responsabile di ente o impresa: ciò che preoccupa il legislatore per i possibili danni all'ambiente non è il fatto occasionale ma un comportamento continuato, associabile, di solito, ad una attività imprenditoriale. Tanto è vero che, come abbiamo visto, l'abbruciamento illecito di *rifiuti vegetali provenienti da aree*

¹² Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 2016 (ud. 12 gennaio 2016), n. 5504, Lazzarini, rv. 265.839 emessa prima dell'ampliamento della esclusione di cui all'art. 185, comma 1, lett. *f*) ad opera della l. 28 luglio 2016, n. 154; e dove, tuttavia si omette di citare il comma 6 dell'art. 256 *bis* per le sanzioni (amministrative) relative ai rifiuti vegetali urbani. Per un primo ma approfondito commento adesivo, cfr. SANTOLOCI, *La Cassazione: bruciare residui vegetali fuori deroga integra il reato di gestione illecita di rifiuti mediante combustione*, in www.dirittoambiente.com, 28 marzo 2016.

¹³ Per approfondimenti e richiami, cfr. PAONE, *La gestione abusiva dei rifiuti (art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006) integra un reato comune?*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, n. 10, 812 e ss., cui si rinvia anche per una convincente critica all'orientamento della Cassazione prevalentemente contrario a questa impostazione.

verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali è punito con sanzione amministrativa mentre si applica sanzione penale se riguarda *rifiuti derivanti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.*

In conclusione, quindi, ci sembra del tutto condivisibile l'assunto di autorevole dottrina, secondo cui la contravvenzione prevista dal comma 1 dell'art. 256, in analogia a quella del comma 2, ha natura di reato proprio che può essere commesso solo da chi ponga in essere, a titolo imprenditoriale, una o più delle condotte descritte nel preceetto mentre il reato non si configura se la condotta è posta in essere da un privato o è solo occasionale¹⁴.

4. In particolare, quale sanzione per combustione di materiali vegetali in periodo vietato? In questa complicata situazione normativa, stratificatasi nel tempo, si è posto, tra gli altri, il problema di quale sanzione sia applicabile in caso di combustione di rifiuti vegetali in periodo di divieto. Come abbiamo visto, infatti, l'art. 182, comma 6 *bis*, dopo aver specificato nel primo periodo le condizioni per distinguere dalle attività di gestione dei rifiuti le normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, stabilisce, nel secondo, che, comunque, *«nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata»*.

Premesso che tale combustione è certamente esclusa dall'ambito del delitto in forza del più volte citato comma 6 *bis* dell'art. 256 *bis*, d.lgs. n. 152/06, recente dottrina¹⁵, prendendo spunto da un caso verificatosi presso il Tribunale di Avellino, ha criticato l'operato del P.M. il quale aveva contestato agli indagati di avere «bruciato» materiali vegetali in un periodo nel quale vigeva il «divieto assoluto di combustione di residui vegetali agricoli e forestali»; specificando che l'inosservanza di detto divieto è punibile ai sensi del comma 1 dell'art. 256, d.lgs. n. 152/06 in quanto integra una attività di gestione non autorizzata di rifiuti. Ritenendo, quindi, che anche una condotta di «abbruciamento» scriminata in quanto normale pratica agricola diventa, se effettuata in periodo di divieto, smaltimento abusivo¹⁶.

Tale conclusione veniva contestata dal G.I.P. presso lo stesso Tribunale e dalla dottrina citata¹⁷, i quali la considerano una *«inaccettabile forzatura»* sia perché, ai sensi dell'art. 185, quei materiali, quando destinati alle normali pratiche agricole, sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, a prescindere da quando si provveda a raggrupparli e «abbruciarli»; sia perché contrasta con il principio di offensività in quanto la prima parte del comma 6 *bis* vede la sua *ratio* nella volontà di pervenire alla disciplina della gestione dei rifiuti escludendo dal campo di operatività della stessa quanto ritiene non debba rientrarvi (nel caso: i materiali oggetto delle c.d. normali pratiche agricole), mentre la seconda parte mira a limitare il pericolo di incendi nei periodi di massimo rischio, a prescindere dal materiale che viene bruciato.

E pertanto, *«la condotta rispettosa della prima parte del comma 6 bis e inosservante del divieto di cui alla seconda parte non può che essere punita con le sanzioni amministrative previste dalla normativa di settore (lotta agli incendi) alla quale la norma stessa rinvia per l'individuazione dei periodi di massimo rischio»*¹⁸.

Trattasi, peraltro, di conclusione avallata da due sentenze della suprema Corte di ottobre 2014, in cui la Cassazione aveva affrontato direttamente tale problematica, affermando che *«le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 152 del 2006 effettuate nel luogo di produzione non sono sanzionate penalmente*

¹⁴ PAONE, *Abbruciamento di scarti vegetali...*, cit., 76, il quale evidenzia acutamente (in nota n. 13) che *«basta la lettura dell'art. 212, d.lgs. n. 152/2006 per rendersi conto che il destinatario di quelle disposizioni è l'impresa e non un qualsiasi privato cittadino. Una specifica conferma proviene dall'art. 208 che prevede il rilascio dell'autorizzazione per gli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti: è palese che la disciplina non possa riguardare i soggetti privati che certo non gestiscono impianti»*; aggiungendo che *«la Cassazione pare aver accolto questa impostazione nella sentenza 24 giugno 2014, n. 29992, Lazzaro, in questa Rivista, 2014, 817, che ha anche puntualizzato che l'attività non deve essere caratterizzata da assoluta occasionalità»*.

¹⁵ VERGINE, *Abbruciamento di materiali vegetali: c'è un giudice a... Avellino*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 11, 717 e ss.

¹⁶ Tesi che, peraltro, appare avvalorata, anche se marginalmente, da Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 2016, n. 5504, cit., la quale, come si è visto, considera applicabile l'art. 256, comma 1, lett. a) *quando il materiale (non pericoloso) di cui all'art. 185, comma 1, lett. f) T.U.A. viene bruciato al di fuori delle condizioni previste dall'art. 182, comma 6.bis, primo e secondo periodo.*

¹⁷ L'ordinanza del G.I.P. di Avellino del 30 settembre 2017 è interamente riportata in calce a VERGINE, *op. loc. cit.*

¹⁸ VERGINE, *op. loc. cit.*

ai sensi degli artt. 256 e 256 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 neanche quando essi siano effettuate nei periodi di rischio per gli incendi boschivi indicati dalle Regioni. Tali condotte sono, infatti, sanzionate in via amministrativa¹⁹, aggiungendo che «non occorre neppure verificare se l'abbruciamento sia avvenuto in un periodo in cui la regione avesse dichiarato massimo rischio per gli incendi boschivi, dal momento che il legislatore, nello statuire che in tal caso "la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata", non fa riferimento ad una qualificazione penale, bensì pone un generico divieto che, pertanto, difettando della tassatività necessaria ex art. 25 Cost. per configurare un illecito penale non può che ricondursi sul piano dell'illecito amministrativo»²⁰.

Ed è appena il caso di precisare che, comunque, questa sanzione amministrativa per la combustione in periodo vietato si aggiungerà, qualora non ricorrano le condizioni di cui all'art. 185, comma 1, lett. f), o del primo periodo dell'art. 182, comma 6 bis, d.lgs. n. 152/06 per la esenzione dalla normativa sui rifiuti, alla sanzione, amministrativa o penale, di cui abbiamo già trattato nei paragrafi precedenti.

5. La regolamentazione e le sanzioni previste per la combustione di rifiuti vegetali: il quadro riepilogativo. In conclusione, alla luce della normativa italiana attuale, la situazione relativa ai rifiuti vegetali sembra essere la seguente: A) I rifiuti vegetali sia urbani (da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali) sia speciali (da attività agricola ed agro-industriali) nonché ogni altro materiale agricolo o forestale non pericoloso non rientrano nel campo di applicazione della normativa sui rifiuti qualora siano destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente nè mettono in pericolo la salute umana [art. 185, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 152/06].

B) Le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lett. f) (in cui rientrano i rifiuti vegetali urbani e speciali), 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. E, pertanto, non può ipotizzarsi alcun illecito²¹.

Si noti, in proposito, che l'esenzione di cui sopra opera limitatamente alle pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali derivanti dalla combustione come concimanti e ammendanti. E pertanto non opera se l'abbruciamento avviene solo a fini di smaltimento²².

Trattasi, peraltro, di fattispecie che ricalca quella prevista dall'art. 184 bis per i sottoprodotti, certamente, comunque, sempre applicabile.

C) 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 dei predetti materiali all'aperto in tutti i casi in cui sussistono condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e

¹⁹ Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2015 (c.c. 7 ottobre 2014), n. 76, Urcioli, rv. 261.790.

²⁰ Cass. Sez. III Pen. 19 novembre 2014 (ud. 8 ottobre 2014), n. 47663, De Santis, in *Diritto&Giustizia*, 20 novembre 2014. Peraltro, le modifiche apportate successivamente all'art. 185, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 152/06 non sembrano avere alcuna rilevanza su tale conclusione. In dottrina, per approfondimenti e richiami, ci permettiamo rinviare al nostro *Abbruciamento di scarti vegetali, inquinamento da leggi e Cassazione, loc. cit.* e *Breve aggiornamento sulla combustione di stoppie e la Cassazione, ibi*, dicembre 2014.

²¹ Cfr. Cass. Sez. III Pen. 25 maggio 2016 (ud. 5 aprile 2016), n. 21936, Ascolese, rv. 267.470 secondo cui «le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 185, comma 1, lett. f), effettuate nel luogo di produzione, non sono sanzionate penalmente ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, artt. 256 e 256 bis».

²² VITA, *Rifiuti. L'abbruciamento dei residui vegetali*, in www.lexambiente.it, 29 ottobre 2015, dopo un'analisi della giurisprudenza, conclude che «non si può affermare quindi che «gli scarti vegetali sono esclusi dal novero dei rifiuti», ma piuttosto che sono esclusi se reimpiegati in una pratica agricola quale quella dell'abbruciamento in cumuli, che per dimensioni e distribuzione sul terreno consentano l'utilizzazione delle ceneri come sostanze ammendanti o concimanti. In altri termini, dunque, l'abbruciamento di residui vegetali in cumuli piccoli da un punto di vista quantitativo, ma non della pratica agronomica, non deve considerarsi pratica agricola in quanto non consente il reimpiego dei residui come sostanze ammendanti o concimanti senza ulteriore spargimento».

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 (PM10) (art. 182, comma 6 *bis*, d.lgs. n. 152/06).

In caso di inadempienza, si applicano sanzioni amministrative.

D) Qualora non ricorrano le ipotesi della lettera A) e della lettera B), i rifiuti vegetali sono soggetti alla normativa sui rifiuti inclusa, come abbiamo detto, la particolare esenzione dalla qualifica di rifiuto (e, quindi, dalla disciplina relativa) prevista per i sottoprodotti dall'art. 184 *bis*.

Quanto alle sanzioni, se si tratta di abbruciamento (non consentito) di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato, abbandonato o depositato in maniera incontrollata, non sono applicabili le disposizioni relative al delitto di combustione illecita di rifiuti (art. 256 *bis*, comma 6 *bis*, d.lgs. n. 152/06), bensì le sanzioni amministrative di cui all'art. 255, d.lgs. n. 152/06 se si tratta di rifiuti vegetali urbani provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali (art. 256 *bis*, comma 6, d.lgs. n. 152/06); ovvero le sanzioni contravvenzionali di cui all'art. 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/06 se si tratta di rifiuti vegetali diversi.

E) In ogni caso, e più in generale, le sanzioni previste per il delitto di combustione illecita di rifiuti non sono *mai* applicabili *all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato* (art. 256 *bis*, comma 6, d.lgs. n. 152/06).

F) Di contro, è bene evidenziare che, ovviamente, se, come avviene di frequente, l'«abbruciamento» non riguarda solo «materiale agricolo o forestale naturale (...)» ma anche altri tipi di rifiuto (quali, ad esempio, polistirolo, teli di plastica, contenitori ecc.), non opera la esenzione dell'art. 256 *bis*, comma 6 *bis*) e pertanto, ricorrendone le condizioni, sarà applicabile il delitto di combustione illecita di rifiuti, con relative sanzioni.

G) L'art. 185, comma 1, lett. f), e l'art. 182, comma 6 *bis*, d.lgs. n. 152/06, sopra citati, configurano rilevanti eccezioni alla disciplina generale sui rifiuti sancita dalla parte IV del d.lgs. n. 152/06 e, pertanto vale il principio generale che, come per i sottoprodotti, la dimostrazione sulla sussistenza delle condizioni per beneficiarne spetta a chi la invoca²³.

6. *L'abbruciamento di rifiuti vegetali e la tutela dell'ambiente.* Resta, infine, il dubbio di quanto questa articolata disciplina italiana, con le sue esenzioni, sia *compatibile con la normativa europea*, che non prevede alcuna esclusione di questo tipo e di questa ampiezza per i rifiuti vegetali²⁴. E, più in generale, di quanto sia compatibile, al di là del dettato legislativo, con la tutela dell'ambiente.

Basta ricordare, in proposito, che il d.m. 15 dicembre 2005, dando attuazione all'art. 5, regolamento CE n. 1782/03, allegato 4 («*gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali*»), alla norma 2.1, statuisce, in via generale, che «*al fine di favorire la preservazione del livello di sostanza organica presente nel suolo (...) è vietata la bruciatura delle stoppie e delle paglie, nonché della vegetazione presente al termine dei cicli produttivi di prati naturali o seminati*»²⁵. Ed anche per la utilizzazione delle ceneri da combustione di biomassa si ritengono necessarie diverse operazioni, classificabili peraltro come recupero

²³ Cfr. per tutte, da ultimo, Cass. Sez. III Pen. 21 gennaio 2015, n. 5178, Mainella e Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 2016, n. 5504, cit., secondo cui «*va chiarito che, siccome l'art. 182, comma 6 bis T.U.A. è da considerarsi norma che deroga alla disciplina ordinaria dei rifiuti, introducendo una regolamentazione avente natura eccezionale, l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di legge per la sua applicazione deve essere assolto da colui che la deroga invoca*». *Contra* VERGINE, *op.loc. cit.* la quale contesta che il principio sia applicabile in quanto non si tratterebbe di rifiuti. In realtà, a noi non sembra dubbio che trattasi di rifiuti anche se agli stessi, per espressa disposizione di legge, non si applica la disciplina sui rifiuti.

²⁴ Si segnala che attualmente la questione dell'allargamento italiano della predetta esclusione comunitaria è oggetto di valutazione per eventuale apertura di procedura di infrazione da parte della Commissione europea, nell'ambito del caso EU Pilot 9180/2017/ENVI.

²⁵ Illustrando questa norma, il *Manuale pratico della condizionalità delle imprese agricole* (ARSIAL) precisa che «*talune pratiche come la bruciatura delle stoppie e dei residui colturali, incidono negativamente sulla dotazione di sostanza organica del terreno, anche perché sottraggono biomassa che potrebbe essere più efficacemente utilizzata se interrata*».

di rifiuto²⁶.

E che, come evidenziato in dottrina, «*il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, n. 30125 del 22 dicembre 2009, che disciplina il regime di condizionalità ai sensi del regolamento (CE) n. 73/2009 – norma di attuazione del regolamento europeo sulla PAC – vieta la bruciatura delle stoppie e detta una deroga alla bruciatura in campo aperto delle stoppie nei seguenti casi: superfici investite a riso; interventi connessi a emergenze di carattere fitosanitario prescritti dall’Autorità competente; norme regionali inerenti la regolamentazione della bruciatura delle stoppie e delle paglie. Tale deroga è, comunque, sempre esclusa per le aree individuate ai sensi della direttiva n. 79/409/CEE e della direttiva n. 92/43/CEE, salvo diversa prescrizione della competente Autorità di gestione*»²⁷.

Peraltro, anche la Cassazione, nel 2008, prima delle modifiche normative sopra riportate, aveva escluso la applicabilità dell’art. 185 (ovviamente nella versione dell’epoca sopra riportata), affermando che «*il taglio di alberi, eseguito nell’ambito della silvicoltura, costituisce attività produttiva e quindi trova applicazione il d.lgs. n. 152/06. La eliminazione, mediante incenerimento, dei rami degli alberi tagliati (per circa un metro cubo) non usufruibili in processi produttivi non costituisce una forma di utilizzazione nell’ambito di attività produttive. Inoltre non trova riscontro nelle tecniche di coltivazione attuali l’utilizzazione delle ceneri come concimante naturale. Tale materiale, pertanto, non può essere considerato materia prima secondaria riutilizzata in diversi settori produttivi senza pregiudizio per l’ambiente*». E confermava, quindi, una sentenza di condanna per il reato di cui all’art. 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/06²⁸.

In proposito, a nostro sommessimo avviso, non sembra contestabile – e non solo perché lo dice la legge – che l’abbruciamento delle stoppie costituisce una normale pratica agricola. Tuttavia, per escluderne la illiceità ai sensi dell’art. 185, comma 1, lett. f), occorre che esso avvenga al fine del reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti e non del semplice smaltimento.

E, in ogni caso, se si vuole applicare, invece, la esenzione dell’art. 185, comma 1, lett. f), sembra rilevante accertare che si tratti di processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Gianfranco Amendola

²⁶ Cfr. Regione Lombardia, *Le proposte di linee guida del progetto BIO-CEN per la gestione e lo spandimento su suolo agricolo delle ceneri da biomassa legnosa vergine*.

²⁷ PAONE, *op. loc. cit.*, 74.

²⁸ Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 2008 (ud. 4 novembre 2008), n. 46213, Dallemule, in *Cass. pen.*, 2009, 9, 3594. La sentenza veniva dichiarata, «*superata dalla scelta effettuata dal legislatore con l’introduzione del richiamato comma 6 bis dell’art. 182, laddove si precisa espressamente che le attività di raggruppamento e di abbruciamento effettuate sul posto e nei limiti quantitativi indicati costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti*» da Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2015 (c.c. 7 ottobre 2014), n. 76, Urcioli, cit. In dottrina, cfr. VERGINE, *Abbruciamento di materiali vegetali...*, cit, 724 la quale evidenzia che «*l’art. 182, comma 6 bis, prima parte indica le condizioni in base alle quali l’abbruciamento dei materiali vegetali di cui alla lett. f) dell’art. 185 costituisce normale pratica agricola - provvedendo così anche a sgombrare il campo (definitivamente?) da quelle bizzarre teorie per le quali, dopo migliaia di anni di normale pratica agricola consistente nel “bruciare” gli sfalci, la paglia e le foglie al fine di reimpiegare come ammendante le ceneri derivate, questa condotta doveva essere sempre vietata in quanto completamente inutile*».