



Combustione di rifiuti

un commento al DL "Terra dei Fuochi"

Il nuovo delitto contro l'ambiente nasconde anomalie e incongruenze rispetto alle previsioni del Codice Ambiente, e desta perplessità sulla sua reale efficacia

a cura di Gianfranco Amendola



Permane e peggiora l'inquinamento da leggi in campo ambientale.

Invece di fare l'unica cosa sensata, - depenalizzare gran parte delle attuali contravvenzioni di tipo prevalentemente formale ed introdurre finalmente i delitti contro l'ambiente connotati, così come ci chiede l'Europa, da pericolo concreto e danno per l'ambiente -, il nostro ineffabile legislatore continua ad ammannirci interventi estemporanei, non coordinati e confusi, che sembrano mirati all'apparenza più che alla sostanza.

E così, partendo da una emergenza reale e gravissima, quella della cosiddetta "Terra dei Fuochi" in Campania, si è deciso di introdurre in via generale il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti". Si tratta di un delitto che - così come l'unico altro delitto contro l'ambiente fino ad oggi esistente (art. 260 D.Lgs 152/06: attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) - viene inserito nell'ambito del D.Lgs 152/06, la cui tutela è incentrata, invece, su sanzioni amministrative e contravvenzionali. A questo proposito, giova ricordare subito che la novità è proprio e soprattutto nella diversa qualificazione dell'illecito in quanto, comunque, lo smaltimento non autorizzato di rifiuti, anche tramite combustione, è già previsto come reato contravvenzionale dall'art. 256, comma 1, D.Lgs 152/06. Circostanza che, tuttavia, come si legge nella relazione illustrativa, è stata ritenuta dal legislatore "risposta sanzionatoria inadeguata a fronte dei concreti rischi di contaminazione delle matrici ambientali e pregiudizio per la salute umana che le emissioni prodotte dalle combustioni dei rifiuti sono suscettibili di produrre".

In attesa della conversione in legge del DL 136/2013 (Decreto "Terra dei Fuochi") analizziamo il reato di combustione illecita di rifiuti (art. 256 bis), la nuova previsione sanzionatoria introdotta nel Codice Ambiente per contrastare alcuni fenomeni di illegalità ambientale.

In particolare, emergono dubbi circa la coerenza della nuova disposizione rispetto al sistema sanzionatorio del Codice Ambiente e sulla concreta incisività del reato nel contrasto alla criminalità organizzata.





**Combustione illecita di rifiuti:
tre nuovi delitti in uno**

Il nuovo delitto di combustione illecita di rifiuti - punito con la reclusione da 2 a 5 anni- contiene una espressa riserva di legge e cioè non si applica se il fatto costituisce più grave reato. Quindi, se da un lato, come spiega il governo nel suo comunicato stampa, *“la norma ha l’obiettivo di introdurre sanzioni penali per contrastare chi appicca i roghi tossici, oggi sanzionabili solo con contravvenzioni”*, dall’altro lascia il passo ad eventuali delitti più gravi; in particolare ci si riferisce al delitto di “incendio” previsto dall’art. 423 c.p. che punisce con la reclusione da 3 a 7 anni *“chiunque cagiona un incendio”*, e cioè,

come chiarito dalla giurisprudenza, *“un fuoco distruggitore, dalle proporzioni notevoli, che tende a diffondersi e non è facile da estinguere”*, con conseguente pericolo per l’incolumità delle persone. Ma è più grave reato anche il disastro doloso aggravato punito con la reclusione da 3 a 12 anni ai sensi dell’art. 434, comma 2, c.p. Il fatto tipico oggetto di incriminazione è l’*“appiccare il fuoco”*: espressione già conosciuta dal nostro diritto penale in quanto, come nota esattamente l’ufficio del Massimario della Cassazione nella sua relazione del 18 dicembre 2013, è la stessa usata dall’art. 424 c.p. (*“Danneggiamento seguito da incendio”*) *“per indicare un’azione alla quale non segue necessariamente un incendio a norma dell’art. 423 cod. pen. e che, anzi, as-*





Decreto Legge 10 dicembre 2013 n. 136 (“Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate” – cd. Decreto “Terra dei Fuochi”)

Art. 3

“Combustione illecita di rifiuti”

«1. Dopo l'articolo 256 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è inserito il seguente:

«Art. 256-bis. (Combustione illecita di rifiuti).

1. Salvo che il fatto 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. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni.

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.

3. La pena è aumentata di un terzo se i delitti di cui al comma 1 siano commessi nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata.

4. La pena è aumentata se i fatti di cui al comma 1 sono commessi in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

5. I mezzi di trasporto utilizzati per la commissione dei delitti di cui al comma 1 sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea al reato, la quale provi che l'uso del bene è avvenuto a sua insaputa e in assenza di un proprio comportamento negligente. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e).»

sumendo significato per l'ordinamento penale solo se da essa “sorge il pericolo di un incendio”, potrebbe essere inidonea, di per sé, persino a determinare quest'ultimo evento”.

Oggetto di tale azione devono essere *rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato in area non autorizzata*. Con ogni evidenza, quindi, la nuova incriminazione nasce in collegamento con quanto già disposto dall'art. 192 D. Lgs 152/06, il cui primo comma sancisce, appunto, il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo; divieto presidiato da sanzione amministrativa (art. 255, comma 1) o penale (art. 256, comma 2) a seconda che l'autore dell'abbandono o del deposito incontrollato sia un privato ovvero un tito-

lare di impresa o responsabile di ente. Con la nuova norma incriminatrice, cioè, si stabilisce che appicare il fuoco a questi rifiuti integra un ulteriore illecito di natura delittuosa, che si aggiunge all'illecito amministrativo o contravvenzionale connesso con l'abbandono o il deposito incontrollato.

Inoltre, si inserisce un ulteriore collegamento tra queste disposizioni stabilendo (art. 256-bis, comma 2) che l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti “*in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti*”¹ è punito con la stessa, nuova sanzione penale, e non più con la sanzione amministrativa (se privato) o contravvenzionale (se ente o impresa)². Quindi, due delitti in entrambi i casi senza alcuna differenziazione

¹ In proposito, si deve osservare che, se pure è vero che l'art. 256-bis, comma 2 richiama solo l'art. 255, comma 1, e cioè la norma che sanziona abbandono o deposito incontrollato da parte di privati, è anche vero che il richiamo è limitato alle “*condotte*”, e pertanto, sembra riferirsi a chiunque (privato, ente o impresa)

² In proposito, cfr. RUGA RIVA, *Il decreto “terra dei fuochi”: un commento a caldo*, in www.lexambiente.it, 11 dicembre 2013, il quale ritiene eccessiva questa equiparazione *quoad poenam* in quanto “*la condotta di chi deposita illecitamente rifiuti è meno grave di chi li brucia, non foss'altro perché oltre ad inquinare il suolo (e magari la sottostante falda acquifera) quest'ultimo inquina altresì l'aria*”. Considerazione che desta qualche perplessità in quanto, in realtà, il deposito illecito in funzione della successiva combustione illecita è anche l'obbligatorio presupposto per la combustione illecita.



di sanzioni (salvo, come vedremo, l'aggravante per imprese e attività organizzate).

Una riflessione va fatta, a questo punto, a proposito di una novità letterale contenuta nella nuova fattispecie. Essa, infatti, prescrive che il divieto di combustione riguarda non solo i rifiuti abbandonati ma anche quelli depositati in maniera incontrollata *"in aree non autorizzate"*. Requisito, quest'ultimo, non richiesto per il deposito incontrollato dall' art. 192.

A nostro sommo avviso, si tratta di una aggiunta fuorviante che non vuole dire niente di nuovo. Appare, infatti, di tutta evidenza, che, proprio per la norma di chiusura dell'art. 192, di regola qualunque deposito di rifiuti che non sia espressamente consentito deve ritenersi vietato: un deposito di rifiuti effettuato al di fuori dei casi consentiti integra, quanto meno, cioè, un deposito incontrollato; e pertanto vi rientra anche quel deposito effettuato in aree non consentite, come, ad esempio, avviene per i rifiuti lasciati fuori del cassonetto o dell'ecocentro. D'altro canto, se l'area è autorizzata al deposito si avrà uno stoccaggio o una discarica, non certo un deposito incontrollato. Ciò vale anche per il deposito temporaneo che non può mai essere incontrollato perché, come recentemente evidenziato dalla suprema Corte, si riferisce sempre ad *"una attività connotata necessariamente da un controllo"*³. In altri termini, non sembra possano esistere aree autorizzate ad un deposito incontrollato. Del resto, appare veramente arduo ipotizzare che il legislatore – al di là dei divieti specifici- abbia voluto escludere dall'ambito del nuovo delitto, ad esempio, la combustione di rifiuti depositati in un ecocentro o in una discarica, e cioè in una area autorizzata al deposito di rifiuti: il danno per l'ambiente è, infatti, esattamente lo stesso di quello provocato dalla combustione "esterna" allo stesso.

Qualora la combustione riguardi rifiuti pericolosi si applica la pena da 3 a 6 anni. Trattasi di autonoma previsione di reato anche se la già citata relazione dell'ufficio del Massimario della Cassazione ritiene *"non del tutto implausibile un inquadramento dell'ipotesi in termini di circostanza aggravante perchè l'elemento differen-*



ziale rispetto alla fattispecie prevista dal primo periodo del medesimo comma è costituito esclusivamente dall'oggetto materiale, tanto più che questo si connota in termini di specialità e non di assoluta alterità".

Quindi, in sostanza e in definitiva, l'art. 256-bis prevede non 1 ma 3 nuovi delitti: 1) la combustione illecita di rifiuti (comma 1); 2) la combustione illecita di rifiuti pericolosi (comma 1); 3) l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti in funzione della successiva combustione illecita (comma 2).

Una specifica eccezione è prevista dal comma 6. Esso, infatti, sancisce che, in caso di combustione di rifiuti vegetali, provenienti da aree verdi quali giardini, parchi ed aree cimiteriali, non si applichino le pene previste dai nuovi delitti, bensì *le sanzioni previste dall'art. 255* per abbandono e deposito incontrollato di rifiuti.

Il richiamo all'art. 255 (abbandono di rifiuti) desta alcune perplessità in quanto, in realtà, il fatto di bruciare rifiuti sembra più propriamente rientrare nell'ambito dell'art. 256 che attiene alle attività illecite di gestione di rifiuti. Deve ritenersi, quindi, che il richiamo sia fatto *quoad poenam*; con la conseguenza che oggi anche il caso frequente di bruciamento di stoppie da parte di privato deve intendersi vietato e punito con la sanzione amministrativa di cui all'art. 255⁴.

³ Cass. pen., sez. 3, 17 ottobre 2013, n. 46711, Di Nota

⁴ In proposito si rinvia al nostro *Bruciare stoppie e residui vegetali è veramente reato?* in www.industrieambiente 2008, dove concludevamo che, se l'autore era un privato, non era applicabile alcuna sanzione, visto che l'art. 256, in realtà, configura ipotesi di reato solo a carico di titolari di enti o imprese.



Le aggravanti e la confisca del mezzo di reato

Il terzo ed il quarto comma dell'art. 256-bis prevedono un aumento di pena, qualora la combustione illecita avvenga *“nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata”* ovvero in territori (come la Campania) per cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti. In proposito, con riferimento alla prima aggravante, appare evidente che essa può concorrere anche con il delitto di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 che, come è noto, punisce la gestione (e, quindi, anche lo smaltimento tramite combustione) abusiva di ingenti quantità di rifiuti *“attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate”*.

Inoltre, il comma 5 prevede, in caso di condanna o patteggiamento, la confisca obbligatoria, *“ai sensi dell'art. 259, comma 2”*, dei mezzi di trasporto utilizzati per i delitti *“di cui al comma 1”* (e cioè i delitti di combustione illecita di rifiuti), *salvo che il mezzo appartenga a persona estranea al reato, la quale provi che l'uso del bene è avvenuto a sua insaputa e in assenza di un proprio comportamento negligente*, nonchè la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato *se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi*.

Trattasi di previsione la cui formulazione desta notevoli perplessità. Infatti, nel primo caso, in base alla lettera della legge, la confisca opera *ai sensi dell'art. 259, comma 2*, il quale prevede la confisca dei mezzi di trasporto in caso di trasporto illecito (senza iscrizione e senza for-

mulario in caso di rifiuti pericolosi) e non di smaltimento illecito, come nel caso della combustione. Sarebbe stato molto più appropriato richiamare, invece, l'art. 260-ter, comma 5 (in relazione al comma 4), del D. Lgs 152/06, il quale, peraltro, già prevedeva (e prevede) la confisca obbligatoria del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto dei rifiuti qualora si accertino i reati (contravvenzionali) previsti dall'art. 256, comma 1; e cioè quelli commessi da *“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 articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216”*; ricomprendendo, quindi anche il reato di smaltimento di rifiuti non autorizzato in cui rientra, ovviamente, come già abbiamo detto, anche la combustione illecita.

In proposito, appare opportuno ricordare, peraltro, che, attraverso il richiamo al comma 4, già il comma 5 dell'art. 260-ter esclude la confisca obbligatoria dei mezzi di trasporto nel caso che essi *“appartengano, non fittiziamente, a persona estranea al reato”*. Adesso, il comma 5 dell'art. 256-bis appena introdotto aggiunge, come abbiamo visto, *“la quale provi che l'uso del bene è avvenuto a sua insaputa e in assenza di un proprio comportamento negligente”*. Precisazione superflua visto che già la suprema Corte aveva più volte chiarito, ben prima di questa norma, che *“diversa è invece la posizione del terzo in buona fede proprietario del veicolo utilizzato per il trasporto non autorizzato di rifiuti. Cfr. in proposito Cass., sez. III, 4 novembre 2008 -12 dicembre 2008, n. 46012, che ha precisato che, al*

⁵ Cass. Pen., c.c. 11 febbraio 2010, n. 264, Broccher



*fine di evitare la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto prevista per il reato di traffico illecito di rifiuti (ex art. 259, comma secondo, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), incombe al terzo estraneo al reato, individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell' illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati, l' onere di provare la sua buona fede, ovvero che l'uso illecito della "res" gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente*⁵.

Passando al contenuto, la nuova disposizione precisa che la confisca riguarda i mezzi di trasporto utilizzati per commettere i delitti di combustione illecita. Ovviamente, i mezzi di trasporto non possono essere utilizzati per bruciare rifiuti; ed allora, non resta che ritenere, al di là della pessima formulazione, che (così come l'art. 260-ter, comma 5) ci si riferisca ai mezzi di trasporto utilizzati per trasportare i rifiuti poi oggetto di combustione illecita.

Quanto alla confisca dell'area, si tratta, in sostanza e con le stesse parole, dell'estensione, per i nuovi delitti di combustione illecita, della confisca obbligatoria già prevista per le discariche abusive dall'art. 256, comma 3.

Combustione illecita: un delitto realmente efficace?

Come si vede, già un primo, rapido esame del nuovo delitto di combustione illecita evidenzia con chiarezza che, in realtà, c'è più fumo che arrostito. Già da prima, infatti, bruciare rifiuti nei casi non autorizzati costituiva un illecito, più o meno grave: dallo smaltimento abusivo all'art. 674 c.p. fino ai delitti di incendio e disastro ovvero di traffico illecito di rifiuti. Come abbiamo visto, già da prima potevano essere anche applicate misure di sicurezza.

L'unica vera novità, a questo punto, è che oggi bruciare rifiuti è sempre un delitto punito con la reclusione (almeno) tra 2 e 5 anni.

La prima domanda da porsi, allora, è questa: un siffatto inasprimento delle pene per la combustione di rifiuti sarà efficace deterrente per la "Terra dei Fuochi"? Veramente è pensabile che questo sia sufficiente a bloccare l'operato della criminalità organizzata la quale, nell'indifferenza ge-

nerale o, peggio, talvolta con la complicità delle autorità, ha trasformato vastissimi territori in discariche abusive ricavandone altissimi profitti? E quale influenza potrà avere questa novità se si considera che molto spesso i rifiuti sono stati interrati nel sottosuolo dove non si vedono e non vengono bruciati, anche se provocano danni gravissimi all'ambiente e alla salute? E quali risultati ci si aspetta se si considera che, per totale carenza di controlli, finora sono stati ben pochi i casi in cui sono stati individuati gli autori dei "roghi" (che, come abbiamo visto, già erano vietati)?

Il vero problema, quindi, è che in Italia ci sono troppi territori ormai sottratti alla sovranità dello Stato: non saranno le nuove pene per la combustione di rifiuti a restituirceli.

Occorre, quindi, in primo luogo riaffermare in questi territori la sovranità dello Stato con le sue leggi ed i suoi controlli. Certo, anche con le sue sanzioni. Ma per fare questo occorre ben altro: ci vogliono uomini, mezzi e soprattutto volontà politica e coinvolgimento anche culturale delle popolazioni interessate.

Di certo non basta una norma sanzionatoria del tutto avulsa, come sistema e razionalità, dal contesto in cui viene inserita. Non c'è dubbio, infatti, che per bruciare rifiuti in modo illegale bisogna prima depositarli in modo illegale. Tuttavia, il deposito incontrollato e l'abbandono di per sé continuano ad essere non delitto bensì illecito amministrativo o contravvenzionale, a meno che non si provi che essi sono finalizzati alla combustione; il che, tuttavia, si vede dopo la combustione. Inoltre questa severa rigidità di pena (reclusione tra 2 e 5anni) rischia di portare a condanne incongrue e sproporzionate per fatti minimi. Allo stato, infatti, è del tutto prevedibile che l'unica conseguenza di questa nuova incriminazione sarà che *"al più si coglieranno in flagranza di reato gli zingari, gli extracomunitari e la manovalanza che viene arruolata dai clan e prontamente viene "sacrificata" agli eventuali organi di polizia (e alla pubblica opinione)...."*⁶. Ed a rischiare la reclusione da 2 a 5 anni saranno anche i poveracci o le prostitute che, di notte, tentano di riscaldarsi accendendo qualche fuoco sotto i ponti con vecchie cassette di legno abbandonate. Con buona pace dell'ecomafia e dei suoi profitti. ■

⁶ PIEROBON, *Il d.l. sulla terra dei fuochi e sull'Ilva*, in *www.lexambiente.it*, 12 dicembre 2013