

a cura di **Cesare Parodi**, *Procura della Repubblica di Torino*
e **Maurizio Bortolotto**, *Gebbia Bortolotto Penalisti associati*

Combustione illecita di rifiuti: luci e ombre della nuova disciplina

DOMANDA

Come deve essere interpretata la nuova fattispecie penale in tema di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006? Quali altre norme, in tema di tutela ambientale o di carattere generale, devono essere confrontate con la nuova fattispecie?

RISPOSTA

Non si può, per ovvi motivi, non valutare positivamente il fatto che la legge 6 febbraio 2014, n. 6^[1], abbia sostanzialmente confermato il contenuto del D.L. n. 136/2013, sulla "Terra dei fuochi", ribadendo e precisando, in particolare, la nuova disciplina del reato di combustione illecita dei rifiuti. Una fattispecie espressamente finalizzata a sanzionare - in termini estremamente significativi - le condotte di coloro che inceneriscono i rifiuti, arrecando grave danno all'ambiente e determinando un potenziale pericolo per l'incolumità per la salute umana e per la sicurezza di beni derivanti dal settore agroalimentare.

Un intervento di ampio respiro, che non si limita a delineare uno strumento esclusivamente sanzionatorio ma che, tra l'altro, inserisce nel sistema uno specifico obbligo di attivazione da parte del pubblico ministero a fronte di specifici rischi ambientali: «Quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, il pubblico ministero informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati. Qualora i reati di cui al

primo periodo arrechino un concreto pericolo alla tutela della salute o alla sicurezza agroalimentare, il pubblico ministero informa anche il Ministero della salute o il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Il pubblico ministero, nell'informazione, indica le norme di legge che si assumono violate»^[2].

Se, dunque, le intenzioni del legislatore non possono che reputarsi ampiamente condivisibili, costituendo una precisa risposta - di carattere generale - al ben noto fenomeno della "Terra dei fuochi" che da tempo affligge ampie aree della Regione Campania, minore entusiasmo potrebbe suscitare la tecnica legislativa con la quale si è deciso di "affrontare" il problema.

La versione della norma di cui all'art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006 introdotta dalla legge n. 6/2014 presenta, in effetti, una serie di oggettive criticità, di varia natura, che potrebbero ostacolarne non poco la concreta efficacia. Senza alcuna pretesa di esaustività, è opportuno, comunque, passarne in rassegna alcune, mentre altre saranno oggetto di un successivo approfondimento.

In primo luogo, si può ritenere che la nuova fattispecie, che pure assume un forte significato simbolico sul piano general-repressivo, più che colmare un vuoto, si "inserisce" e completa uno "spazio" già considerato dal legislatore. Come tutti i commentatori hanno sino a oggi univocamente sottolineato, "bruciare" ri-

[1] Si veda il commento di D. Michelazzo su *Ambiente&Sicurezza* n. 6/2014, pag. 72.

[2] È stato al proposito introdotto nell'articolo 129, decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo il comma 3-bis, il comma 3-ter.

fiuti era già condotta sanzionata dal sistema, all'art. 256, D.Lgs. n. 152/2006, trattandosi di modalità di smaltimento pacificamente non autorizzata (e non autorizzabile, quantomeno al di fuori di un discorso di "incenerimento" o "coincenerimento" a mezzo di specifici impianti).

Si trattava - e lo rappresenta ancora - di una fattispecie contravvenzionale punita, quindi, con pene relativamente modeste (arresto da tre mesi a un anno o ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi e arresto da sei mesi a due anni e ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi) tali da determinare un breve termine di prescrizione pari a 4 anni dal fatto, estensibile al massimo, in caso di atti interruttivi, a 5.

Al contrario, le pene dell'attuale art. 256-bis citato sono tali da assumere non solo una differente valenza dissuasoria (nel caso di rifiuti "ordinari" reclusione da due a cinque anni, nonché, per i rifiuti pericolosi, da tre a sei anni), ma, in concreto, delineano un termine di prescrizione completamente differente (6 anni, prorogabili, in caso di atti interruttivi, sino a 7 anni e 6 mesi).

L'ipotesi "base" di cui al comma primo dell'art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006, sanziona la condotta di chi «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata*».

In realtà, più che la normativa specifica in materia ambientale, lo stesso codice penale prevedeva già il reato di "incendio" di cui all'art. 423 c.p., più grave, in quanto punito con la reclusione da 3 a 7 anni.

Si configura il delitto di incendio - e non quello del danneggiamento seguito da incendio - se l'autore agisce, oltre che col fine di danneggiare, con la coscienza e volontà di cagionare un fatto di entità tale da assumere le dimensioni di un fuoco di non lievi proporzioni^[3], che tende a espandersi e non può facilmente essere contenuta e spenta.

Ecco che allora l'incipit dell'art 256-bis riportato - «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato*» - impone di ritenere non solo che le

condotte di "abbruciamento" di rifiuti tali da assumere significative proporzioni fossero già sanzionate in termini severi prima dal D.Lgs. n. 136/2013, ma che la medesima norma - ossia l'art. 423 c.p. - deve essere utilizzata anche ora. Ciò, ovviamente, fatto salvo il caso che la quantità di rifiuti bruciati e le modalità della combustione siano tale da imporre di escludere la ravvisabilità di un "incendio", tecnicamente inteso.

In effetti, sul piano "letterale", l'art. 256-bis, non parla di incendio, ma indica la condotta di chi "appicca il fuoco". In linea puramente teorica, si potrebbe allora ravvisare in un primo momento il reato *de quo*, all'atto dell'innescio e, quindi, in via eventuale, il conseguente "incendio", nel caso in cui nessuno sia intervenuto a impedire il propagarsi delle fiamme.

Non pare, tuttavia, una soluzione compatibile con la nuova formula utilizzata dal legislatore, che lascia chiaramente intendere che il disvalore dell'accensione non può che essere assorbito dalla progressione causale che all'accensione stessa può fare seguito.

Uno dei punti maggiormente dolenti della nuova fattispecie deve essere poi ravvisato nell'oggetto della condotta. Da un lato, in termini condivisibili e positivi, la norma comprende tutte le tipologie di rifiuto, compresi quelli urbani, propri o altrui. Al contrario, la stessa si applica esclusivamente «*a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata*».

La fattispecie impone un approfondimento sul concetto di «*abbandono*» e di «*deposito incontrollato*»:

- il primo è identificabile nel comportamento di chi si disfi definitivamente di rifiuti depositandoli sul suolo, in modo occasionale e in misura limitata, ossia senza quelle caratteristiche quantitative o di sistematicità che connotano l'esistenza di una discarica;
- nel secondo caso, atteso che per "deposito" "in generale deve intendersi un'attività "temporanea", tendenzialmente continuativa, di collocazione di materiali destinati comunque a una successiva movimentazione (e, in questo senso, sono riconducibili seppur in termini differenti, le ipotesi sopra descritte di deposito temporaneo, deposi-

[3] Si veda la sentenza della Cassazione, sez. I, 3 febbraio 2009, n. 6250, CED 243228.

to preliminare e messa in riserva), resta da comprendere in cosa il deposito incontrollato si differenzi da un lato dall'abbandono e dall'altro da queste attività.

Certamente l'uso del termine "deposito" presuppone che il proprietario non intenda "liberarsi" definitivamente della sostanza, che permane, quindi, nella sua - seppure indiretta - sfera economica, in attesa di una successiva differente destinazione; quel che pare certo è che questo deposito viene a verificarsi al di fuori della diretta sfera di controllo "tecnico-aziendale" del soggetto che lo pone in essere, in circostanza tale per cui non può non presumersi una situazione di concreto e attuale "rischio" per l'ambiente. In particolare, l'accumulo di propri rifiuti su area esterna allo stabilimento di produzione - non autorizzabile - costituisce deposito incontrollato.

Inoltre, molto opportunamente dal testo della legge n. 6/2014, è stato espunto l'inciso depositati in maniera incontrollata «in aree non autorizzate», presente nel testo del D.Lgs. n. 136/2013; una scelta corretta di semplificazione, in quanto la versione originaria della norma avrebbe portato a "ricercare" ipotesi di deposito incontrollati su aree "autorizzate" di problematica ravvisabilità, sia astratta sia concreta.

A ogni buon conto, ferma restando la distinzione tra i due casi, quel che pare certo è che laddove venga appiccato il fuoco ai rifiuti che permangono nella disponibilità del produttore - ossia che risultino oggetto di deposito temporaneo, deposito preliminare o di messa in riserva - non sarà ravvisabile il delitto di cui all'art. 256-bis, D.Lgs. n. 152/2006, quanto esclusivamente la contravvenzione di cui all'art. 256 del medesimo decreto.

Se, quindi, laddove la condotta di accensione trovi luogo su aree "esterne" rispetto alle aree aziendali - nelle quali quindi non può che essere ravvisabile un deposito incontrollato o un abbandono - non possono esservi dubbi sulla ravvisabilità del reato *de quo*, meno chiara è la situazione per i rifiuti che si trovino all'interno della area stessa, atteso che questi rifiuti po-

tranno essere di fatto depositati sia in modo controllato (e cioè conformemente all'autorizzazione ovvero alle regole sul deposito temporaneo, nonché alle prescrizioni tecniche di deposito in relazione alla tipologia di rifiuti) oppure in modo incontrollato. Si pensi, in questo senso, a un deposito indicato come temporaneo per il quale non vengano in concreto ravvisate le condizioni di cui all'art. 183, comma 1, lettera m), D.Lgs. n. 152/2006.

Nondimeno, sulla distinzione delle conseguenze per i fatti descritti dalla norma si deve rilevare che «*Appare già assurdo in via di principio questa distinzione, atteso che come danno all'ambiente e - soprattutto - come danno alla salute pubblica non si intuisce quale sia la differenza tra i due tipi di abbruciamento. Forse che per la popolazione respirare i fumi da un falò di rifiuti depositati in modo controllato all'interno dell'area aziendale è meno dannoso che respirare i fumi da un falò di rifiuti depositati in modo incontrollato dentro la stessa azienda?*»^[4].

L'obiezione coglie indubbiamente nel segno, sotto il profilo della razionalità del sistema. Si pensi solo a chi raccoglie cavi elettrici, li deposita regolarmente rispettando le tempistiche di legge, ma poi li brucia per ricavarne il rame. Il principio di legalità pare, però, costituire un ostacolo difficilmente superabile a questo ragionamento, anche perché le espressioni usate dal legislatore (deposito incontrollato e abbandono) evocano comportamenti tipizzati dalle norme del D.Lgs. n. 152/2006, alle quali appare difficile assegnare un significato "non tecnico", in termini estensivi.

Ancora in relazione alle ipotesi "base" della nuova norma, deve essere esaminata con attenzione la fattispecie di cui al comma secondo dell'art. 256-bis, che recita come le stesse pene previste dal comma primo sopra esaminato «*si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti*». Il D.Lgs. n. 136/2013, si limitava, al riguardo, a richiamare l'art. 255, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 - ossia l'abbandono e il

[4] Così M. Santoloci, Convertito in legge il decreto-legge che introduce l'art. 256/bis del D.Lgs. n. 152/06. Parzialmente modificato in sede di conversione in legge il nuovo delitto di combustione illecita di rifiuti. Immodificato il carattere poco coraggioso del nuovo delitto, in www.dirittoambiente.net

deposito incontrollato rifiuti, laddove l'attuale disposizione richiama anche l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata" e il "traffico illecito di rifiuti", di cui agli artt. 256 e 259 medesimo decreto.

La norma, che, condivisibilmente, "anticipa" il momento di tutela a forme di "gestione", anche improprie di rifiuti, finalizzate all'abbruciamento, deve essere valutata sotto due profili:

- il primo, di natura probatoria, riguarda come potrà essere "provato" l'abbandono, il deposito, la gestione o il traffico finalizzati a questa condotta. In altri termini, se è richiesta la presenza di fianco ai rifiuti di qualcuno con una torcia accesa, il dubbio è che ci si possa trovare davanti a un'ipotesi di tentativo del delitto di cui al comma 1, non potendosi dubitare del fatto che la predetta torcia esprima un atto idoneo diretto in modo non equivoco a realizzare la condotta tipizzata;
- in secondo luogo, qualora questa situazione di fatto non sia ravvisabile, la prova non potrà che derivare, in termini statisticamente improbabili, da documenti attestanti queste finalizzazioni o, più verosimilmente, da captazioni di conversazioni ove le attività descritte vengano indicate come direttamente funzionali a questo scopo ovvero dalla prova

di precedenti sistematiche condotte di combustione illecita di rifiuti; tuttavia, in questo caso, tali comportamenti pregressi rileverebbero, comunque, ai sensi del comma 1.

La norma si presta, peraltro, a qualche perplessità di ordine costituzionale, in relazione al fatto che, laddove la si costruisca in termini di tentativo (art. 56 c.p.), avremmo una situazione dove l'ipotesi consumata e quella tentata sono puniti con la stessa pena. Laddove, invece, si voglia restare al di fuori del paradigma del tentativo, si porrebbero inevitabilmente dei problemi di tipizzazione, posto che il legislatore non indica in alcun modo quali sarebbero le attività preparatorie alla combustione dei rifiuti, se non la commissione di un reato di gestione abusiva (peraltro, già compreso anche nell'ipotesi base di cui al comma 1, visto che si chiede che i rifiuti provengano comunque da un deposito incontrollato o da un abbandono).

La disposizione risulta, quindi, di applicazione tutt'altro che agevole.

Sui prossimi numeri di *Ambiente&Sicurezza* sarà pubblicato un nuovo approfondimento dedicato al recente articolo art. 256-bis, D.Lgs. 152/2006, con particolare riferimento agli strumenti per l'efficacia delle nuove disposizioni. ■