

APPUNTI PER UN CORRETTO
USO DEL FUOCO NELL'AMBITO
DELLE ATTIVITA' AGRICOLE
NEL TERRITORIO PROVINCIALE
DI RIMINI

APPUNTI PER UN CORRETTO USO DEL FUOCO
NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ AGRICOLE
NEL TERRITORIO PROVINCIALE DI RIMINI

INDICE

- ❖ INTRODUZIONE : l'utilizzo del fuoco in agricoltura e la sua disciplina.
- ❖ SEZIONE I : la disciplina della combustione dei residui di materiale vegetale:
 - 1) *premessa;*
 - 2) *la qualificazione giuridica dei residui di materiale vegetale;*
 - 3) *la disciplina dell'abbruciamento di residui vegetali, derivanti da attività agricole ed agro-industriali, prevista dal "Codice dell'ambiente";*
 - 4) *le conseguenze per la violazione delle regole per l'abbruciamento dei residui vegetali;*
 - 5) *la combustione illecita di rifiuti.*
- ❖ SEZIONE II : la disciplina sull'utilizzo del "fuoco andante" per la combustione dei residui colturali in campo e dei "fuochi liberi" a sterpaglie, siepi, erba, per la ripulitura di fossi e scarpate:
 - 1) *premessa;*
 - 2) *la disciplina relativa all'abbruciamento dei residui colturali (stoppie) in campo;*
 - 3) *la disciplina dei fuochi liberi a sterpaglie, siepi, erba degli argini e fossi, delle scarpate (fuoco libero su vegetazione spontanea).*
- ❖ SEZIONE III : la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica rispetto all'utilizzo del fuoco, cenni di disciplina sostanziale e sanzionatoria:
 - 1) *le norme a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana/rurale contenute nei Regolamenti degli Enti locali;*
 - 2) *il "Codice della strada";*
 - 3) *il Codice Penale e la tutela contro i fumi pericolosi o molesti.*
- ❖ SEZIONE IV : prescrizioni e divieti previsti dalla normativa regionale per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno degli incendi boschivi:
 - 1) *la disciplina del R.R. 3/2018 (cd. Regolamento Forestale Regionale);*
 - 2) *l'obbligo di custodire il fuoco.*
- ❖ SEZIONE V : i rischi della propagazione del "fuoco": gli "incendi" e le conseguenze penali per i responsabili:
 - 1) *l'incendio colposo;*
 - 2) *l'incendio boschivo colposo (artt. 423 e c.p.).*

INTRODUZIONE

L'UTILIZZO DEL FUOCO IN AGRICOLTURA E LA SUA DISCIPLINA

Bruciare in campo **residui di materiale vegetale reciso** (paglia, sfalci, ramaglie, sarmenti, ecc...), **residui culturali** aderenti al suolo (es. stoppie di cereali dopo la mietitura), **vegetazione erbacea spontanea** per la ripulitura di fossi, margini o scarpate (ma anche per la rinnovazione sommaria di terreni investiti a prato o pascolo), sono tradizionalmente considerate pratiche agricole rudimentali, diffuse soprattutto in passato ed ancora oggi in uso in varie parti del nostro Paese, nonostante, a più riprese, sia stato fatto notare che il passaggio del fuoco non ha, nel lungo periodo, effetti positivi sul suolo, dato che porta alla riduzione della sostanza organica presente ed all'espansione dei fenomeni di desertificazione.

Ad ogni buon conto, quello che più interessa sottolineare, ai fini della presente trattazione, è che l'**utilizzo del fuoco in agricoltura** comporta una serie di implicazioni inerenti la **tutela di interessi anche primari della società** (quali l'incolumità e la sicurezza pubblica, la tutela della salute umana, la corretta gestione dei rifiuti, la prevenzione dal dissesto idrogeologico, la corretta regimazione delle acque) che, nel tempo, hanno dato adito al formarsi di una **corposa mole di Leggi e Regolamenti**, a carattere generale o speciale, nazionale o locale, che hanno finito per costituire un quadro normativo oltremodo articolato e complesso, all'interno del quale non è sempre agile discernere ciò che è lecito da ciò che è vietato.

Questi "*appunti*" hanno come obiettivo quello di contribuire a fare chiarezza sul complesso quadro di regole, prescrizioni e divieti, che disciplinano l'uso del fuoco nell'ambito delle attività agricole¹.



¹ Rosalba Martino e Anselmo Montermini: "*Quando si possono bruciare i residui culturali in campo*", articolo pubblicato su l'*Informatore agrario* n. 39/2013, pag. 37.

SEZIONE I

LA DISCIPLINA DELLA COMBUSTIONE DEI RESIDUI DI MATERIALE VEGETALE

1) *Premessa*¹

La combustione dei residui vegetali è una di quelle attività antropiche in ordine alla cui disciplina si è maggiormente manifestato il così detto fenomeno dell'*inquinamento da leggi*, efficace espressione, coniata da illustre giurista (G. Amendola), che indica il continuo e alluvionale affastellarsi di norme, a carattere generale e speciale, spesso varate frettolosamente per errori precedenti, che disciplinano un medesimo fenomeno in modo diretto o indiretto, creando un quadro normativo confuso e di difficile coordinamento. Con notevoli incertezze, ovviamente, anche per quanto concerne l'individuazione delle sanzioni applicabili, che spaziano da quelle amministrative a quelle penali (e, tra queste, dai delitti alle contravvenzioni) senza una chiara razionalità delle scelte.

Scopo del presente lavoro è il tentativo di fornire un quadro aggiornato e, per quanto possibile, coerente, della normativa vigente in materia e del relativo quadro sanzionatorio, anche alla luce delle pertinenti interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali.

Prima di addentrarsi nell'argomento, si rende opportuna qualche precisazione sull'inquadramento giuridico dei residui di materiale vegetale dato dal Legislatore.

2) *Qualificazione giuridica dei residui di materiale vegetale*

In ordine alla qualificazione giuridica dei "*residui di materiale vegetale*" vengono in rilievo le norme del D.Lgs. 152/2006 (cd. "*Codice dell'Ambiente*").

183. Definizioni

1. Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per:

a) "**rifiuto**": qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;

(*omissis*)

d) "**rifiuto organico**" rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato;

184. Classificazione

1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

2. Sono **rifiuti urbani**:

(*omissis*)

e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;

3. Sono **rifiuti speciali**:

a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;

185. Esclusioni dall'ambito di applicazione

1. **Non** rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:

(*omissis*)

f)

- le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo,
- la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali,
- nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni,

(se) 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 ne' mettono in pericolo la salute umana. (*lettera così sostituita dall'art. 20 della legge n. 37 del 2019*)

¹ G. Amendola: "*La combustione dei rifiuti vegetali. Il quadro attuale della regolamentazione e delle sanzioni*", articolo pubblicato in "DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE" n. 3/2018".

Dal combinato disposto degli artt. 183 e 184 D.Lgs. 152/2006, si evince che:

- ▶ i residui vegetali derivanti da attività agricole e agro-industriali² (quando destinati allo smaltimento ex D.Lgs. 152/2006) sono qualificati **rifiuti speciali**.



Tuttavia, ai sensi dell'art. 185 D.Lgs. 152/2006, gli stessi residui di materiale agricolo o forestale naturale sono **sottratti alla disciplina sulla gestione dei rifiuti**, a condizione che (anziché essere destinati allo smaltimento) vengano utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente, né mettono in pericolo la salute umana.

Tra le pratiche agricole e selvicolturali entro le quali è consentito il reimpiego dei residui vegetali, il D.Lgs. 152/2006 espressamente disciplina quella dell'**abbruciamento**, quando effettuato nel rispetto di tutte le condizioni e le prescrizioni previste dalla normativa di settore.

- ▶ i residui vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali (quando destinati allo smaltimento ex art. 183 D.Lgs. 152/2006) sono classificati come **rifiuti urbani**;



Sebbene la presente trattazione abbia ad oggetto l'impiego del fuoco nell'ambito delle attività agro forestali, occorre analizzare brevemente anche la disciplina dei residui vegetali provenienti da aree verdi urbane, la quale ha vissuto vicende alterne:

1) in un primo momento, in ossequio alla Direttiva 2008/98/CE (c.d. Direttiva Quadro Rifiuti³), i residui vegetali provenienti da aree verdi pubbliche e private sono stati qualificati tutti come **rifiuti urbani** (rifiuti organici urbani ex art. 183, lett. d, D.Lgs. 152/2006) **senza eccezioni**;

2) successivamente, a seguito della riforma apportata con L. 154/2016 (cd. "*Collegato Agricolo*"), anche per i residui vegetali (giardini, parchi e aree cimiteriali) provenienti dal verde urbano pubblico e privato è stata prevista una disciplina derogatoria rispetto a quella dei rifiuti (analoga a quella prevista per i residui vegetali derivanti da attività agricole e agro-industriali) a condizione che, i medesimi residui vegetali, fossero impiegati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia.

3) Con l'ultima riforma dell'art. 185 D.Lgs. 152/2006, apportata con L. 37/2019, la citata **disciplina derogatoria** è stata conservata solo per i residui vegetali provenienti dalle attività di manutenzione del **verde pubblico**, mentre, per quanto concerne i residui vegetali provenienti da **aree verdi private** (giardini, parchi), torna ad applicarsi la **disciplina sui rifiuti** senza che siano previste espressamente ipotesi derogatorie.



² a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali.
³ recepita con il D.Lgs. 205/2010.

3) La disciplina dell'abbruciamento di residui vegetali, derivanti da attività agricole ed agro-industriali, prevista dal "Codice dell'ambiente"



182. Smaltimento dei rifiuti

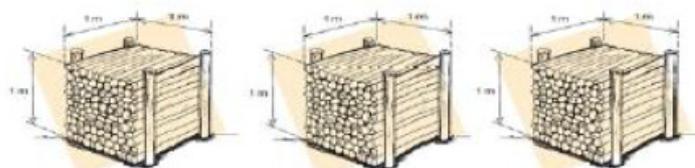
(omissis)

6-bis. 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'articolo 185, comma 1, lettera 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 (PM10).

L'art. 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006 prevede che l'abbruciamento dei residui vegetali, derivanti da attività agricole e agro-industriali, possa avvenire nel rispetto delle seguenti condizioni:

- 1) sia eseguito in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro;

Lo stero, il cui simbolo è "st", è un'unità di misura di volume apparente usata per il legno ed equivalente a un metro cubo vuoto per pieno.



- 2) sia effettuato **nel luogo di produzione;**
- 3) sia **finalizzato reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti.**



L'art. 182 comma 6-bis D.Lgs. 152/2006 ulteriormente specifica:

- 4) che la combustione di residui vegetali agricoli e forestali **è sempre vietata nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni;**



- 5) che 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 (PM10).**



4) Le conseguenze per la violazione delle regole per l'abbruciamento dei residui vegetali

È ora il momento di analizzare le conseguenze sanzionatorie che possono derivare dalla violazione delle condizioni, previste dall'art. 182 comma 6-bis D.Lgs. 152/2006, per la lecita e corretta effettuazione degli abbruciamenti di residui vegetali derivanti da attività agricole o agro-industriali.

Ebbene, seguendo il canone generale in base al quale, al venir meno dei presupposti che legittimano il rimando ad una normativa derogatoria, torna applicabile la disciplina generale (nel nostro caso quella sui rifiuti speciali derivanti da attività agricole o agro-industriali), l'attenzione dell'interprete è portata a spostarsi sull'art. 256-bis D.Lgs. 152/2006, che disciplina, appunto, la *combustione illecita di rifiuti*. Senonchè, proprio il testo (qui sotto riportato) dello stesso art. 256-bis (al comma 6) esclude dall'ambito di operatività della fattispecie delittuosa (introdotta quale misura di contrasto al fenomeno "terra dei fuochi") la combustione dei residui vegetali.

256-bis. Combustione illecita di rifiuti (articolo introdotto dall'art. 3, comma 1, legge n. 6 del 2014)

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. 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.
2. Le stesse pene 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.
3. La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.
4. La pena è aumentata di un terzo se il fatto di cui al comma 1 è commesso 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 utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato comma 1 del presente articolo e che non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. 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 concorrente nel 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).** Fermo restando quanto previsto dall'articolo 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** (comma così modificato dall'art. 14, comma 8, legge n. 116 del 2014).

Il 6° comma dell'art. 256-bis D.Lgs. 152/2006 non si occupa solo di escludere dall'ambito di operatività del reato di *combustione illecita di rifiuti* l'abbruciamento di residui vegetali derivanti da attività agricole ed agro-industriali, ma allarga le proprie previsioni a tutte le ipotesi di combustione di residui di materiale vegetale. Al riguardo si può osservare quanto segue.

- 1) In primo luogo, si rileva che, nonostante il D.Lgs. 152/2006 non contempli espressamente alcuna eccezione all'applicazione dell'ordinaria disciplina della gestione dei rifiuti urbani ai residui vegetali provenienti da aree verdi private, l'art. 256-bis, comma 6, prevede l'irrogazione della **sola sanzione amministrativa pecuniaria (da 300 € a 3000 €)**, quando la combustione illecita di rifiuti abbandonati, ovvero depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate, **abbia ad oggetto rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali** (di cui all'art. 184/2, lett. e, D.Lgs. 152/2006).

255. Abbandono di rifiuti (comma così modificato dall'art. 34 del d.lgs. n. 205 del 2010)

1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio.

- 2) In secondo luogo, lo stesso **art. 256-bis, comma 6**, D.Lgs. 152/2006 stabilisce che la generale fattispecie delittuosa di cui all'art. 256-bis, comma 1, **non si applica** neppure a tutti i casi di **abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale**.

Si tratta di una deroga che, oltre che ampia, potrebbe pure essere definita incondizionata, poiché riguarda qualsiasi “*abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale*”, anche se effettuato a fini di smaltimento. Ad ogni modo, l'opera dell'interprete viene resa ardua dal fatto che la lettera dell'art. 256-bis, comma 6, D.Lgs. 152/2006, non specifica espressamente quale altra sanzione risulti altrimenti applicabile in caso di riscontrata violazione delle condizioni previste dall'articolo 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006.

Nel silenzio della Legge, non potendo trovare applicazione il delitto di *combustione illecita di rifiuti* per i casi di **abbruciamenti di materiale agricolo o forestale naturale posti in essere senza il rispetto dei limiti** quantitativi, o non effettuati nel luogo di produzione, o non finalizzati al reimpiego dei materiali come concimanti o ammendanti, resta l'unica altra alternativa di applicare la fattispecie generale, di tipo contravvenzionale, di **gestione di rifiuti in assenza della prescritta autorizzazione** (di cui all'art. 256/1 D.Lgs. 152/2006).

256. Attività di gestione di rifiuti non autorizzata

1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, 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 è punito (comma così modificato dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 46 del 2014):

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.



Una simile conclusione trova, peraltro, conforto nella giurisprudenza dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale, dopo qualche incertezza interpretativa⁴, in una articolata sentenza del 2016⁵, ha osservato che, “*quando il materiale (non pericoloso) di cui all'art. 185, comma 1, lett. f) D.Lgs. 152/2006 viene bruciato al di fuori delle condizioni previste dall'art. 182, comma 6 bis, primo e secondo periodo, D.Lgs. 152/2006 e, quindi, quando mancano le condizioni richieste per l'esclusione dell'abbruciamento dalle attività di gestione di rifiuti è configurabile il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006, relativo alle attività di gestione di rifiuti non autorizzate, in virtù della clausola di riserva espressa nel secondo periodo del comma 6 dell'art. 256-bis, comma 6, D.Lgs. 152/2006*”.



Di recente, la Corte di Cassazione⁶ ha avuto modo di tornare sulla materia e si è preoccupata di specificare in quali casi l'abbruciamento di residui vegetali sia da considerarsi un'attività di *gestione illecita di rifiuti* (e non una normale pratica agricola). Più in particolare, secondo il giudice di legittimità, integra il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006 la combustione di materiali vegetali:

- a) effettuata fuori dal luogo di produzione,
- b) eseguita, anche nel luogo di produzione, ma non finalizzata al reimpiego dei materiali come sostanze concimanti ed ammendanti,
- c) realizzata (pur nel rispetto degli altri due requisiti) senza osservare i limiti quantitativi giornalieri consentiti dalla norma (3 metri steri per ettaro).

Nella medesima sentenza la Suprema Corte di Cassazione si è, peraltro, preoccupata anche di stabilire che l'**onere della prova**, circa il rispetto delle suddette condizioni, è posto a carico di colui che invoca la deroga rispetto alla normativa dei rifiuti.

⁴ contrariamente all'approdo cui era giunta Cass. Pen. Sez. III, n. 76 del 7 ottobre 2014, dep. 2015, Urcioli (in motiv.).

⁵ Cass. Pen. - Sez. III - sent. 5504/2016.

⁶ Cassazione Penale -Sez. III, con sentenza del 18 dicembre 2017 n. 56277;



Esaurita la panoramica sul quadro sanzionatorio previsto per i casi di abbruciamenti controllati di *materiale agricolo o forestale naturale* posti in essere senza il rispetto dei prescritti limiti quantitativi, o non effettuati nel luogo di produzione, o non finalizzati al reimpiego dei materiali come concimanti o ammendanti, occorre adesso domandarsi quali siano le conseguenze sanzionatorie che derivano dall'inosservanza del divieto, imposto dallo stesso art. 182, comma 6-*bis*, D.Lgs. 152/2006, di effettuare abbruciamenti di residui vegetali durante i periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni.

Prima di addentrarsi nell'argomento, non si può far a meno di notare che la disposizione in esame, nel prevedere un divieto generale di effettuazione di abbruciamenti nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, omette, in modo del tutto singolare, un qualsiasi riferimento spaziale circa la distanza delle combustioni dalle aree boscate, lasciando così aperta la strada ad interpretazioni ampie del precetto, che potrebbe essere ritenuto valevole, in senso assoluto, su tutto il territorio regionale (indipendentemente dalla distanza dalle aree forestali).

Venendo ora all'argomento che ci occupa, cioè quello che riguarda l'apparato sanzionatorio posto a tutela del divieto in esame, si potrebbe in prima battuta affermare che, alla stessa stregua dell'inosservanza delle disposizioni sui limiti quantitativi, spaziali e finalistici già trattati, anche per la violazione del divieto di effettuazione di abbruciamenti di residui vegetali durante i periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, trovi applicazione il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006.

Un simile conclusione appare, però, una inaccettabile forzatura, laddove si consideri che, quando siano rispettate le condizioni imposte dal primo periodo dell'art. 182, comma 6-*bis*, D.Lgs. 152/2006, i residui di materiale agricolo o forestale naturale sono esclusi dalla disciplina sui rifiuti e, pertanto non sembrano poter essere ricondotti all'apparato sanzionatorio previsto dalla Parte IV del D.Lgs. 152/2006.

In tal senso, attenta dottrina⁷ fa notare che la violazione in esame, a differenza delle precedenti (che attirano la fattispecie di abbruciamento all'interno della disciplina dei rifiuti), si riferisce alla **normativa posta a tutela degli incendi boschivi** e, pertanto, risulta sanzionabile amministrativamente secondo le specifiche norme previste dalla disciplina di settore (lotta agli incendi boschivi) alla quale la norma stessa rinvia per l'individuazione dei periodi di massimo rischio.

Si tratta di una conclusione avallata anche da due sentenze emesse dalla Suprema Corte di Cassazione nell'Ottobre 2014; in quella sede la giurisprudenza di legittimità ha affermato 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 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 amministrativa"*⁸.

L. 353/2000 - "Legge-quadro in materia di incendi boschivi"

(omissis)

Art. 10. (Divieti, prescrizioni e sanzioni)

(omissis)

5. Nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo sono vietate tutte le azioni, individuate ai sensi dell'articolo 3,

⁷ VERGINE, Abbruciamento di materiali vegetali: c'è un giudice a... Avellino, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 11, 717 e ss.

⁸ Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2015 (c.c. 7 ottobre 2014), n. 76, Urcioli, rv. 261.790; Cass. Sez. III Pen. 19 novembre 2014 (ud. 8 ottobre 2014), n. 47663, De Santis.

comma 3, lettera f), determinanti anche solo potenzialmente l'innescò di incendio.

6. Per le trasgressioni ai divieti di cui al comma 5 si applica la **sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a euro 1.031,85 e non superiore a euro 10.318,50**. Tali sanzioni sono raddoppiate nel caso in cui il responsabile appartenga a una delle categorie descritte all'articolo 7, commi 3 e 6.

7. In caso di trasgressioni ai divieti di cui al comma 5 da parte di esercenti attività turistiche, oltre alla sanzione di cui al comma 6, è disposta la revoca della licenza, dell'autorizzazione o del provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività.

8. In ogni caso si applicano le disposizioni dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale, alla cui determinazione concorrono l'ammontare delle spese sostenute per la lotta attiva e la stima dei danni al soprassuolo e al suolo.

E' appena il caso di precisare che, nei casi in cui venga effettuata una combustione di residui vegetali in periodo vietato e **siano violate pure le condizioni di cui al primo periodo dell'art. 182, comma 6 bis, D.lgs. n. 152/06**, le sanzioni amministrative previste dalla L. 353/2000 sono suscettibili di **concorrere con le sanzioni penali contemplate dalla normativa sui rifiuti**.

Va dato conto del fatto che, nei confronti dell'orientamento fin ora illustrato, ad oggi sicuramente maggioritario in dottrina ed anche in giurisprudenza, si sono riscontrate anche sentenze di segno contrario.

Ad esempio, con la Sentenza 30625 del 06/07/2018, la stessa Corte di Cassazione è approdata alla differente e ben più afflittiva conclusione, per la quale la combustione di residui vegetali, effettuata durante il divieto nei periodi di massimo rischio per gli incendi dichiarato dalle Regioni, integra il reato di smaltimento non autorizzato di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'art. 256, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006.



Restano, da ultimo, da analizzare le conseguenze sanzionatorie che derivano dall'inosservanza dei provvedimenti con i quali i Comuni e le altre Amministrazioni competenti in materia ambientale hanno la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione all'aperto del materiale vegetale (agricolo o forestale), 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 (PM10)

L'argomento assume particolare rilevanza per le aree con più alta pressione antropica. Infatti, nell'ambito del territorio provinciale, simili provvedimenti sono stati adottati, ad esempio, dai Comuni di Rimini e di Riccione nel corso del periodo ricompreso tra il 1 Ottobre ed il 31 Marzo.

Ad ogni buon conto, per rispondere al quesito iniziale, pare preliminarmente opportuno rilevare che l'ultimo periodo dell'art. 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006, più che esprimere un divieto immediatamente precettivo per la collettività, riporta piuttosto una norma attributiva di un potere in capo ai Comuni e alle altre Amministrazioni competenti in materia ambientale, finalizzato alla tutela della pubblica incolumità e della salute pubblica in relazione ai livelli di inquinamento dell'aria.

Sembra corretto affermare, pertanto, che la violazione dei provvedimenti temporaneamente inibitori della facoltà di eseguire abbruciamenti controllati di residui vegetali, comporti l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 7-bis D.lgs. 267/ 2000 (T.U.E.L.), per le violazioni alle disposizioni dei regolamenti comunali, che va da € 25 euro a € 500.

Anche in questo caso, occorre sottolineare che **la sanzione amministrativa** per la violazione dei provvedimenti inibitori emessi dai Comuni e dalle altre Amministrazioni competenti in materia ambientale, è suscettibile di **concorrere con le altre conseguenze sanzionatorie** derivanti dalla eventuale violazione delle altre prescrizioni contenute nell'art. 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006.

5) La combustione illecita di rifiuti

E' molto importante sottolineare che il principale requisito su cui si regge la disciplina derogatoria (sostanziale e sanzionatoria) prevista dal Legislatore in materia di abbruciamenti controllati dei residui vegetali (di cui all'art. 182 comma 6-bis D.Lgs. 152/2006) è dato dal fatto che la combustione deve riguardare esclusivamente materiale⁹ agricolo o forestale naturale prodotto *in loco*. Qualora, infatti, l'abbruciamento coinvolga anche altri tipi di sostanze (ad esempio teli di stoffa incerata o di plastica, bidoni e barattoli di qualsiasi genere, ecc...), ai fini del loro smaltimento, si materializza immediatamente la fattispecie delittuosa di **combustione illecita di rifiuti** contemplata dall'art. 256-bis D.Lgs. 152/2006. In simili ipotesi sono previste pene che vanno da due a cinque anni di reclusione. Inoltre, nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, la pena è da tre a sei anni di reclusione.



⁹ a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche culturali

SEZIONE II

LA DISCIPLINA SULL'UTILIZZO DEL "FUOCO ANDANTE" PER LA COMBUSTIONE DEI RESIDUI COLTURALI IN CAMPO E DEI "FUOCHI LIBERI" A STERPAGLIE, SIEPI, ERBA, PER LA RIPULITURA DI FOSSI E SCARPATE¹⁰

1) Premessa

Oltre all'abbruciamento (eseguito in cumuli) di residui di materiale vegetale reciso (paglia, sfalci, ramaglie, sarmenti, ecc...), anche in Emilia Romagna permangono, seppur in modo meno diffuso rispetto ad altre Regioni, talune pratiche tradizionali che prevedono l'impiego culturale del "*fuoco andante*".

Si tratta di usanze consuetudinarie, i cui reclamati effetti fertilizzanti non trovano esplicito riscontro in alcun manuale agronomico (si fa notare che le ceneri hanno scarso valore fertilizzante e, visto il tipo di terreni ad alto tenore argilloso che caratterizzano il territorio provinciale, anche scarso potere ammendante), ma che, comunque, vengono implicitamente tollerate quali forme sbrigative di:

- eliminazione di **residui seccaginosi di colture pregresse** in campo (es. stoppie di cereali dopo la mietitura);



- eliminazione di **vegetazione erbacea spontanea** per la ripulitura di fossi, margini, scarpate o per la rinnovazione sommaria di terreni investiti a prato o pascolo;



Al di là delle ripercussioni negative in termini di sottrazione di biomassa, alterazione dei cicli produttivi, semplificazione della biodiversità, emissione di anidride carbonica ed aumento di gas serra, l'accensione di "*fuochi andanti*", seppur guidati dall'uomo, rappresenta una pratica ad alto rischio di propagazione delle fiamme: non a caso costituisce una delle cause principali di innesco di incendi boschivi.

Svolte queste opportune premesse, occorre adesso analizzare la normativa che regola l'utilizzo del "*fuoco andante*" in ambito agricolo, distinguendo la disciplina della combustione dei residui colturali aderenti al suolo, da quella dell'abbruciamento di vegetazione spontanea per finalità rinnovative o di ripulitura.

¹⁰ Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi ex L.353/00. Periodo 2017-2021 – p. 12 e ss.

2) la disciplina relativa all'abbruciamento dei residui colturali in campo (stoppie)



Con riferimento alla disciplina dettata dal *Codice dell'ambiente*, la maggioranza della dottrina tende ad inquadrare i **residui colturali** rimasti ancorati al suolo (successivamente alle operazioni di raccolto, mietitura o utilizzazione) nell'ambito del concetto di **“altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso”** che, in base all'art. 185, comma 1, lett. f), D.Lgs. 152/2006, è **escluso dalla normativa sui rifiuti** nel caso sia impiegato in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia, mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana.

Ciò premesso, al contrario di quanto previsto per l'abbruciamento di residui di materiale vegetale reciso e sistemato in cumuli, all'interno del *Codice dell'ambiente* non si rinviene alcuna disposizione, omologa a quella dell'art. 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006, che disciplini direttamente le modalità di esecuzione del **“fuoco andante”** (guidato dall'uomo) su residui colturali ancorati al suolo.

Un simile vuoto di disciplina, potrebbe essere giustificato, oltre che dalla obiettiva difficoltà di emanare una normativa uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, capace di dettare regole per la sicura esecuzione di un'attività inevitabilmente connotata da un intrinseco rischio per la propagazione d'incendi, anche nell'avvertita esigenza di non creare norme contrastanti con la disciplina dell'UE, la quale, tra le condizioni necessarie all'ottenimento di contributi e finanziamenti in agricoltura, prevede anche il dovere di **“mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante pratiche adeguate, compreso il divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante”** (cfr. Regolamento UE n. 1306/2013 **“sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune”**).

Nonostante il silenzio del D.Lgs. 152/2006, in ragione dei potenziali effetti dannosi (riduzione della biodiversità e produzione di gas serra) sulle matrici ambientali e, soprattutto, dei rischi intrinseci che il debbio comporta rispetto alla incolumità ed alla sicurezza pubblica, molteplici sono le normative che vietano o limitano fortemente l'utilizzo del fuoco andante sui residui colturali, tanto che **l'abbruciamento di stoppie risulta essere una pratica vietata, a vario titolo, sulla maggior parte del territorio nazionale.**

► In primo luogo, viene in rilievo **Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo del 17 Gennaio 2019¹¹**, il quale, nel disciplinare il regime di condizionalità¹² per la percezione dei finanziamenti europei ai sensi del già citato Regolamento (UE) n. 1306/2013, **vieta la bruciatura delle stoppie in campo aperto** dettando però una **deroga nei seguenti casi:**

- 1) per le superfici investite a riso;
- 2) per gli interventi connessi a emergenze di carattere fitosanitario prescritti dall'Autorità competente;
- 3) in presenza di specifiche norme regionali che prevedano e regolamentino la bruciatura delle stoppie e delle paglie.

Tali deroghe sono, comunque, sempre escluse 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.

¹¹ Norma di attuazione del regolamento europeo sulla P.A.C. .

¹² La **condizionalità** subordina la maggior parte dei pagamenti PAC al rispetto, da parte degli agricoltori, di regole base per proteggere l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animale e mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Per quanto riguarda la **Regione Emilia-Romagna**, ai sensi della D.G.R. dell'Emilia-Romagna n. 481 del 10 aprile 2017, **valgono le prime due ipotesi derogatorie**, non essendo state dettate apposite norme regionali per la regolamentazione della la bruciatura delle stoppie.

E' importante sottolineare che i divieti imposti dal D.M. 17 Gennaio 2019 sono **vincolanti solo per gli agricoltori che aderiscono alla PAC (Politica Agricola Comune)**. Inoltre, trattandosi di un testo normativo a carattere regolamentare, lo stesso D.M. 17 Gennaio 2019 sanziona la **violazione delle regole di condizionalità** con una proporzionale **riduzione dell'importo dell'aiuto o del sostegno**, che può arrivare ad estendersi all'intero ammontare, comportandone l'esclusione.

- In secondo luogo, devono essere prese in esame le **norme specifiche** che il Legislatore nazionale ha dettato, in relazione alla pratica di abbruciamento delle stoppie, ai fini della **tutela della pubblica incolumità e della pubblica sicurezza**;

- al fine di tutelare la pubblica incolumità rispetto a fenomeni alluvionali e di dissesto connessi con la regimazione delle acque e l'officialità idraulica di fossi e canali, l'art. 133, comma 1, lettera i), R.D. 368/1904, "*Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*", vieta l'abbruciamento di stoppie quando esso possa recare danno alle opere di bonifica ed alle relative pertinenze.

Per le violazioni al precetto dell'art. 133, comma 1, lettera i), l'art. 142 dello stesso R.D. 368/1904 prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie;

R.D. 08 maggio 1904, n.368 - "Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi"
(omissis)

Art. 133

Sono lavori, atti o fatti **vietati in modo assoluto** rispetto ai sopraindicati corsi d'acqua, strade, argini ed altre opere d'una bonificazione:

(omissis)

- i) **abbruciamento di stoppie**, aderenti al suolo od in mucchi, **a distanza tale da arrecare danno alle opere**, alle piantagioni, alle staccionate ed altre dipendenze delle opere stesse;

(omissis)

Art. 142

Le contravvenzioni alle disposizioni dell'art. 133 del presente regolamento sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire duecentomila a un milione duecentomila.

- considerate le possibili ricadute in tema di tutela della pubblica sicurezza, anche il T.U.L.P.S. (R.D. 773/1931 - *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*) dedica un intero articolo (art. 59) alla disciplina dell'abbruciamento delle stoppie, all'interno del quale si prescrive:

- a) che, in mancanza di regolamenti (locali), è vietato bruciare stoppie prima del 1 Agosto;
- b) che non possono essere effettuati abbruciamenti a distanza minore di 100 metri dalle case, dagli edifici, dai boschi, dalle piantagioni, dalle siepi, dai mucchi di biada, di paglia, di fieno, di foraggio e da qualsiasi altro deposito di materia infiammabile o combustibile;
- c) che devono essere adottate le cautele necessarie a difesa delle proprietà altrui e chi ha acceso il fuoco deve assistere di persona e col numero occorrente di persone fino a quando il fuoco sia spento;
- d) che devono essere rispettate le condizioni temporali e modali eventualmente stabilite dai regolamenti locali.

R.D. 18 giugno 1931, n.773 - Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.);
(omissis)

Art. 59

E' vietato di dar fuoco nei campi e nei boschi alle stoppie fuori del tempo e senza le condizioni stabilite

dai regolamenti locali e a una distanza minore di quella in essi determinata.

In mancanza di regolamenti è vietato di dare fuoco nei campi o nei boschi alle stoppie prima del 15 agosto e ad una distanza minore di cento metri dalle case, dagli edifici, dai boschi, dalle piantagioni, dalle siepi, dai mucchi di biada, di paglia, di fieno, di foraggio e da qualsiasi altro deposito di materia infiammabile o combustibile.

Anche quando è stato acceso il fuoco nel tempo e nei modi ed alla distanza suindicati, devono essere adottate le cautele necessarie a difesa delle proprietà altrui, e chi ha acceso il fuoco deve assistere di persona e col numero occorrente di persone fino a quando il fuoco sia spento.

Ai sensi dell'art. 17-ter R.D. 773/1931, le violazioni previste dal citato art. 59 sono soggette a **sanzione amministrativa pecuniaria da € 516 a € 3.098.**

- In terzo luogo, devono essere prese in esame **normative nazionali e locali** che tutelano la pubblica incolumità e la pubblica sicurezza, rispetto all'accensione della **generalità di fuochi all'aperto.**

Rinviano alla Sezione III per una più approfondita panoramica sull'argomento, si possono intanto citare:

- i Regolamenti comunali che dettano le condizioni temporali, spaziali e modali per l'accensione di fuochi all'aperto;
 - il “*Codice della Strada*”, che punisce con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 42 a € 173, chiunque crei stati di pericolo per la circolazione stradale (con particolare riferimento ai problemi di visibilità che possono essere cagionati dalla propagazione di fumo in carreggiata);
 - la contravvenzione prevista dall'art. 674 c.p., che punisce la condotta di chi, nei casi non consentiti, provochi emissioni di gas, vapori o fumo, atti a offendere o molestare persone.
- In quarto luogo, viene in rilievo la normativa rivolta alla prevenzione contro gli incendi boschivi. Nel rinviare alla Sezione IV, per l'esame più approfondito di questa categoria di divieti, si può intanto richiamare il divieto, disposto dal R.R. 3/2018 (*Regolamento Forestale Regionale*), di accensione di fuochi a distanza minore di 100 metri dalle aree boscate.

R. R. 3/2018

Art. 58 - Cautele per l'accensione del fuoco e la prevenzione degli incendi

1. Fatto salvo quanto previsto ai restanti commi del presente articolo e all'art. 59, sono vietati:

- l'accensione di fuochi all'aperto nei boschi, (...) o a distanza minore di 100 metri dai loro margini esterni. Tale distanza è elevata a 200 metri nei periodi in cui, (...) viene dichiarato lo stato di grave pericolosità, o fase di pre-allarme per il rischio di incendi boschivi, o periodi a rischio di incendio boschivo ai sensi della legge n. 353 del 2000;

3) la disciplina dei fuochi liberi a sterpaglie, siepi, erba degli argini e fossi, delle scarpate (fuoco libero su vegetazione spontanea)



La fattispecie relativa all'utilizzo del fuoco per la ripulitura del suolo dalla vegetazione spontanea, si trova espressamente disciplinata in molti (ma non tutti) regolamenti Comunali di polizia urbana/rurale, all'interno dei quali sono previste disposizioni che vietano di accendere fuochi liberi a sterpaglie, siepi, erba degli argini e fossi, delle scarpate;

E' bene precisare che, nell'ambito della Provincia di Rimini, non tutti i Comuni hanno disciplinato la materia e, anche laddove una regolamentazione sia stata prevista, essa spesso varia da un'Amministrazione locale all'altra, dando luogo ad un quadro generale disomogeneo e privo di coordinamento.

Un'interessante eccezione al frammentario assetto appena descritto è rappresentata dal *Regolamento unico di polizia urbana* adottato dall'Unione dei Comuni della Valle Marecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Poggio Torriana, San Leo, Sant'Agata Feltria, Santarcangelo di Romagna, Talamello, Verucchio), al cui interno si trova sancito espressamente il **divieto di accendere fuochi liberi a sterpaglie, siepi, erba degli argini e fossi, delle scarpate.**

Per il resto, anche in materia di ripuliture a mezzo fuoco, si applicano i divieti delle discipline di settore che, in via indiretta, regolamentano anche questo tipo di pratica. A titolo esemplificativo e non esaustivo si possono citare:

- ▶ le **normative** che tutelano la pubblica incolumità e la pubblica sicurezza, rispetto all'accensione della **generalità di fuochi all'aperto**. Rinviano alla Sezione III per una più approfondita panoramica sull'argomento, si possono intanto citare:
 - il "*Codice della Strada*", che punisce con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 42 a € 173, chiunque crei stati di pericolo per la circolazione stradale (con particolare riferimento ai problemi di visibilità che possono essere cagionati dalla propagazione di fumo in carreggiata);
 - la contravvenzione prevista dall'art. 674 c.p., che punisce la condotta di chi, nei casi non consentiti, provochi emissioni di gas, vapori o fumo, atti a offendere o molestare persone.
- ▶ la normativa rivolta alla prevenzione contro gli incendi boschivi. Nel rinviare alla Sezione IV, per l'esame più approfondito di questa categoria di divieti, anche in questo caso, si può richiamare intanto il divieto, disposto dal R.R. 3/2018 (*Regolamento Forestale Regionale*), di accensione di fuochi a distanza minore di 100 metri dalle aree boscate.

R. R. 3/2018

Art. 58 - Cautele per l'accensione del fuoco e la prevenzione degli incendi

1. Fatto salvo quanto previsto ai restanti commi del presente articolo e all'art. 59, sono vietati:

- ▶ l'accensione di fuochi all'aperto nei boschi, (...) o a distanza minore di 100 metri dai loro margini esterni. Tale distanza è elevata a 200 metri nei periodi in cui, (...) viene dichiarato lo stato di grave pericolosità, o fase di pre-allarme per il rischio di incendi boschivi, o periodi a rischio di incendio boschivo ai sensi della legge n. 353 del 2000;

SEZIONE III

LA TUTELA DELL'INCOLUMITÀ E DELLA SICUREZZA PUBBLICA RISPETTO ALL'UTILIZZO DEL FUOCO: CENNI DI DISCIPLINA SOSTANZIALE E SANZIONATORIA

Esaurito l'esame delle specifiche discipline che regolano, in modo diretto, l'abbruciamento di materiale vegetale nell'ambito delle pratiche agricole, è ora il momento di analizzare l'insieme delle normative poste a tutela della pubblica incolumità e della pubblica sicurezza rispetto all'accensione della generalità di fuochi all'aperto.

A tal proposito non si può fare a meno di osservare che, fin dalla preistoria, la scoperta delle tecniche, utili a controllare il fuoco, ha certo rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della specie umana (si pensi alla cottura degli alimenti, o alla produzione di energia termica utile al riscaldamento, o ancora all'impiego nelle pratiche agricole e nei processi produttivi). Al contempo, però, il fuoco costituisce da sempre anche una nota fonte di pericolo per l'uomo, essenzialmente in ragione di due ordini di motivi:

- la possibilità che esso, sfuggendo al controllo, si tramuti in un incendio pericoloso per persone e/o cose;
- per i pericoli ed i danni che possono derivare dai prodotti della combustione. Rispetto a questa seconda ipotesi, un particolare riferimento va fatto al "fumo": si tratta di uno dei prodotti più caratteristici della combustione¹³, utile ad **identificarne la presenza anche da grandi distanze**.

I fumi sono formati da piccolissime particelle solide (aerosol) e liquide (nebbie o vapori condensati). Più in particolare:



le **particelle solide** sono sostanze incombuste e ceneri, che si formano quando la combustione avviene in carenza di ossigeno e vengono trascinate dai gas caldi prodotti dalla combustione stessa. I fumi impediscono la visibilità, possono creare pericoli per la circolazione stradale, o ostacolare l'attività dei soccorritori in caso di incendio. Le particelle solide sono quelle che conferiscono al **fumo un colore scuro**;



Le **particelle liquide** (nebbie o vapori condensati) derivano essenzialmente dal vapore d'acqua che, al di sotto dei 100 °C, condensa e dà luogo a **fumo di colore chiaro**.

1) *Le norme a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana/rurale contenute nei Regolamenti degli Enti locali.*

I Regolamenti comunali contengono norme rivolte a garantire la tutela dell'incolumità pubblica, della sicurezza urbana e della sicurezza rurale, mediante un insieme di prescrizioni funzionali a preservare la collettività cittadina da situazioni di potenziale pericolo, danno o calamità.

Tra queste norme, si annoverano pure le disposizioni che regolano la disciplina delle combustioni all'aperto, le quali, imponendo prescrizioni e divieti, mirano a tutelare la sicurezza della collettività locale rispetto all'accensione di fuochi. I Regolamenti di polizia urbana e rurale non sono uniformi tra loro, tuttavia, volendo, a titolo esemplificativo e non esaustivo, citare alcune tra le disposizioni più ricorrenti in materia, si possono ricordare quelle che:

- vietano di bruciare materiale di qualsiasi genere o accendere fuochi in centro abitato, fino a 100 metri dallo stesso e dalle strade pubbliche;
- vietano di accendere fuochi liberi a sterpaglie, siepi, erba degli argini e fossi, delle scarpate;
- prescrivono il dovere, in caso di accensione di fuochi, di adottare le cautele necessarie a difesa della proprietà altrui e di assistere il fuoco con numero di persone occorrente fino a quando esso non sia spento.

E' bene precisare che, nell'ambito della Provincia di Rimini, non tutti i Comuni hanno disciplinato la materia e, anche laddove una regolamentazione sia stata prevista, spesso presenta caratteri di eterogeneità da un'Amministrazione locale all'altra. Ne consegue un quadro generale disomogeneo e privo di coordinamento, che certo non facilita la conoscenza del confine tra ciò che è lecito e ciò che è vietato.

¹³ La combustione produce calore, luce (le fiamme) prodotti solidi (ceneri e particelle) e prodotti gassosi (es. vapore acqueo).

Un'interessante eccezione al frammentario assetto appena descritto è rappresentata dal *Regolamento unico di polizia urbana* adottato dall'Unione dei Comuni della Valle Marecchia (Castel delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Poggio Torriana, San Leo, Sant'Agata Feltria, Santarcangelo di Romagna, Talamello, Verucchio), al cui interno si trovano riprodotte tutte le prescrizioni richiamate sopra.

Pare utile specificare che le **sanzioni amministrative**, conseguenti alle violazioni delle disposizioni contenute nei Regolamenti di polizia urbana e rurale dei Comuni, sono suscettibili di **concorrere con quelle (amministrative o penali) previste per l'inosservanza delle discipline specifiche che regolano**, in modo diretto, **l'abbruciamento di materiale vegetale** nell'ambito delle pratiche agricole (su tutte quelle previste dal'art. 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006).

3) Il "Codice della strada"

Anche tra le disposizioni prevedute dal "*Codice della Strada*" per la tutela della pubblica incolumità e della sicurezza stradale, si rinvencono norme applicabili alla materia degli abbruciamenti effettuati in agricoltura, nei casi in cui la combustione dei materiali vegetali sia suscettibile creare pericoli per la circolazione stradale (cfr. art. 15 D.Lgs. 285/1992), con particolare riferimento alla produzione di fumo che, invadendo le carreggiate stradali/autostradali, può diminuire la visibilità ai conducenti.

D.Lgs. 285/1992 ("*Codice della strada*")

(*omissis*)

Art. 15

1. "Su tutte le strade e loro pertinenze è vietato:

- a) danneggiare in qualsiasi modo le opere, le piantagioni e gli impianti che ad esse appartengono, alterarne la forma ed invadere od occupare la piattaforma e le pertinenze o **creare comunque stati di pericolo per la circolazione;**

(*omissis*)

2. Chiunque viola uno dei divieti di cui al comma 1 (...) è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma € 42 a € 173.

(*omissis*)

4. (...) consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo per l'autore della violazione stessa del ripristino dei luoghi a proprie spese, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI.



Anche in questo caso, vista la specificità dell'oggetto di tutela, le sanzioni amministrative contenute nel "*Codice della Strada*" sono suscettibili di **concorrere con quelle previste per l'inosservanza delle discipline specifiche che regolano**, in modo diretto, **l'abbruciamento di materiale vegetale** nell'ambito delle pratiche agricole (su tutte quelle previste dal'art. 182, comma 6-bis, D.Lgs. 152/2006).

4) Il Codice Penale e la tutela contro i fumi pericolosi o molesti

Art. 674 c.p. - Getto pericoloso di cose

Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, **nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo**, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206.

Il Codice Penale contempla, all'art. 674, una specifica fattispecie di reato di tipo contravvenzionale, che stigmatizza la condotta di chi, nei casi non consentiti, provochi emissioni di gas, vapori o fumo, atti a offendere o molestare persone.

Il bene giuridico tutelato dalla disposizione sul *"getto pericoloso di cose"* è la **sicurezza pubblica**.

La fattispecie in esame è costruita sul modello del reato di pericolo, per cui la soglia di punibilità della condotta viene anticipata, dalla **lesione effettiva, alla sola messa in pericolo** del bene giuridico protetto (sicurezza pubblica).

Come ha fatto notare da ultimo anche la Corte di Cassazione¹⁴, la fattispecie di cui all'art. 674 c.p. ricorre in tutti quei casi in cui i fumi, atti ad offendere¹⁵¹⁶, si sprigionino a seguito di un abbruciamento effettuato in violazione delle discipline di settore (*"casi non consentiti dalla legge"* ai quali si riferisce l'art. 674 c.p.).

E' importante specificare che il reato contravvenzionale di *"getto pericoloso di cose"* (art. 674 c.p.) **può concorrere** con la fattispecie delittuosa di *"combustione illecita di rifiuti"*.



L'immagine esemplifica una combustione illecita di un cumulo di rifiuti, che sta producendo una colonna di fumo di colore nero (ricca di particelle solide incombuste), atta a recare offesa alle persone.

¹⁴ Cass. Pen. Sez. III – sent. 38658 del 15/06/2017.

¹⁵ ad esempio riducendo la quantità di ossigeno e diffondendo calore.

¹⁶ non si richiede che la condotta contestata abbia cagionato un effettivo nocumento, essendo sufficiente che essa sia idonea ad offendere, o molestare le persone, nè tale attitudine deve essere necessariamente accertata mediante perizia, potendo il giudice, secondo le regole generali, fondare il proprio convincimento su elementi probatori di diversa natura, quali, in particolare, le dichiarazioni testimoniali di coloro che siano in grado di riferire caratteristiche ed effetti delle immissioni, quando tali dichiarazioni non si risolvano nell'espressione di valutazioni meramente soggettive o di giudizi di natura tecnica, ma si limitino a riferire quanto oggettivamente percepito dai dichiaranti medesimi (cfr. Cass. Pen. Sez. III – sent. 971 del 13/01/2015).

SEZIONE V
PRESCRIZIONI E DIVIETI PREVISTI DALLA NORMATIVA REGIONALE PER LA PREVENZIONE ED IL CONTRASTO DEL FENOMENO DEGLI INCENDI BOSCHIVI.



In tema di rispetto dei divieti e delle prescrizioni per la prevenzione degli incendi boschivi, occorre anche tenere in considerazione la normativa specifica di stampo regionale. Con la recente emanazione del R.R. 3/2018 (cd. *Regolamento Forestale Regionale*), la Regione Emilia Romagna ha rielaborato la propria normativa prescrittiva in materia di divieti e cautele da applicarsi per l'esecuzione di abbruciamenti di residui vegetali in prossimità di aree forestali.

R.R. 3/2018, recante: "APPROVAZIONE DEL REGOLAMENTO FORESTALE REGIONALE IN ATTUAZIONE DELL'ART.13 DELLA L.R. N. 30/1981".

(omissis)

TITOLO VI

COMPORTEMENTI A RISCHIO DI INCENDIO BOSCHIVO NELLE AREE BOSCADE, CESPUGLIATE O ARBORATE E NELLE RELATIVE AREE LIMITROFE AI SENSI DELLA LEGGE N. 353 DEL 2000

Art. 58 - Cautele per l'accensione del fuoco e la prevenzione degli incendi

1. Fatto salvo quanto previsto ai restanti commi del presente articolo e all'art. 59, sono vietati:

- a) l'accensione di fuochi all'aperto nei boschi, (...) o a distanza minore di 100 metri dai loro margini esterni. Tale distanza è elevata a 200 metri nei periodi in cui, (...) viene dichiarato lo stato di grave pericolosità, o fase di pre-allarme per il rischio di incendi boschivi, o periodi a rischio di incendio boschivo ai sensi della legge n. 353 del 2000;

(omissis)

La norma dell'art. 58 R.R. Emilia Romagna prevede, innanzi tutto **divieto generale** di accensione di fuochi nei boschi, o a distanza minore di 100 metri dai loro margini esterni (tale distanza sale a 200m nei periodi di *grave pericolosità*).

Tuttavia, il comma 5 dello stesso art. 58 R.R. 3/2018 prevede che, a determinate condizioni, si possa derogare al **divieto di accendere fuochi a meno di 100 metri esterni dai boschi**. Più in particolare, negli ambiti di cui al comma 1, lettera a) è permesso l'abbruciamento controllato del materiale vegetale di risulta dei lavori forestali e agricoli, alle seguenti condizioni:

- 1) che l'abbruciamento avvenga **al di fuori dei periodi dichiarati di grave pericolosità** per il rischio di incendi boschivi;
- 2) **che sia dato preventivo avviso ai Vigili del Fuoco e al comando Regione Carabinieri Forestale Emilia-Romagna** fornendo il proprio nominativo, recapito telefonico e l'ubicazione dell'attività tramite l'apposito numero verde regionale o tramite l'indirizzo di posta elettronica istituzionale previsti dal Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi;
- 3) che l'abbruciamento sia terminato **entro le quarantotto ore successive al momento in cui viene dato l'avviso di cui al punto precedente**;
- 4) **che il terreno** su cui si effettua l'abbruciamento **sia circoscritto ed isolato con mezzi efficaci** ad arrestare il propagarsi del fuoco;
- 5) che l'abbruciamento sia **effettuato in assenza di vento** ed in giornate particolarmente umide;
- 6) che l'abbruciamento avvenga, comunque, sul luogo di produzione, raggruppando il suddetto materiale in piccoli cumuli e nei limiti di quanto previsto per le normali pratiche agricole dalla normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti.

Il mancato rispetto delle prescrizioni di cui sopra è **sanzionato amministrativamente** dall'art. 15 L.R. 30/1981.

7) L'obbligo di custodire il fuoco

Pare opportuno notare anche che il *Regolamento Forestale Regionale*, indipendentemente dalla distanza dell'abbruciamento dalle aree forestali, prevede che **il fuoco debba, comunque, essere sempre custodito, specificando, altresì, che coloro che lo accendono sono personalmente responsabili di tutti i danni che da esso possono derivare.**

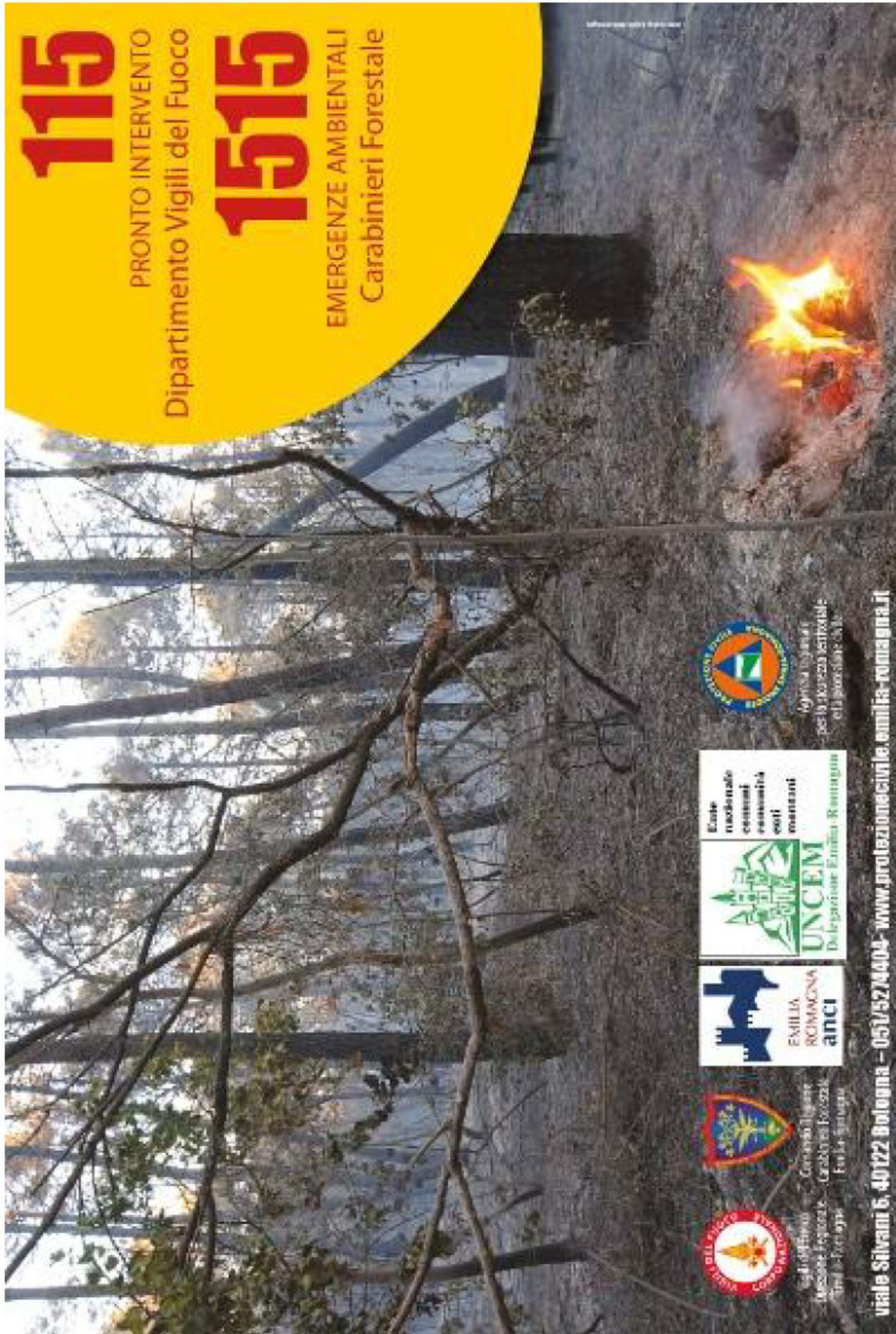


115

PRONTO INTERVENTO
Dipartimento Vigili del Fuoco

1515

EMERGENZE AMBIENTALI
Carabinieri Forestale



Comando Regionale
Carabinieri Forestale
Viale del Fuoco 6
40122 Bologna



Agricoltura
per la sicurezza territoriale
e la pianificazione

viale Silvani 6, 40122 Bologna - 051/5274404 - www.protezionecivile.emilia-romagna.it

SEZIONE V

I RISCHI DELLA PROPAGAZIONE DEL “FUOCO”: GLI INCENDI E LE CONSEGUENZE PENALI PER I RESPONSABILI

Fin qui è stata analizzata la disciplina della combustione di residui vegetali in sé considerata, comprensiva di tutte le implicazioni che l’ eseguire un abbruciamento può comportare ai sensi delle normative, generali e di settore, previste da Stato, Regioni ed Enti Locali.

Occorre, adesso, prendere in esame i rischi connessi con la possibile propagazione del fuoco, con particolare riferimento alle conseguenze sanzionatorie (penali) che il Legislatore ha previsto in tutti quei casi in cui per imperizia, imprudenza o negligenza (dell’autore), oppure a seguito di violazione di leggi, ordini o discipline, l’abbruciamento di residui vegetali, agricoli o forestali, si trasformi in un incendio.

Prima di addentrarsi nell’argomento pare utile richiamare la differenza tra fuoco e incendio.

Fuoco:

si ha quando il combustibile coinvolto nella reazione di ossidoriduzione è limitato in quantità e distribuzione spaziale: tale caratteristica rende il *fuoco* un fenomeno sempre controllabile (es: il fuoco che si sviluppa all’interno di un caminetto, oppure di un *barbecue*).



Incendio:

si ha quando il combustibile coinvolto nella reazione di ossidoriduzione ha una distribuzione spaziale non circoscritta ed è in quantità tale da consentire una durata notevole del processo di combustione (la differenza col fuoco sta, in altre parole, nella quantità di combustibile a disposizione).

L’incendio **non** può essere completamente controllato, in quanto non sono prevedibili le dimensioni che potranno essere assunte dai tre lati del cd. triangolo del fuoco (combustibile, calore e comburente) (es. nel bosco e nelle praterie il fuoco è generalmente un incendio, ovvero parzialmente indipendentemente dalle capacità di controllo dell’uomo).

Si può controllare un “incendio” quando lo si riporta alle caratteristiche di essere un “fuoco”.

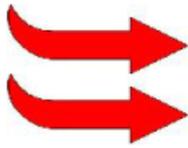


Anche la giurisprudenza di legittimità è intervenuta sul tema della distinzione appena tracciata, definendo l’*incendio* alla stregua di un *fuoco* che sia divampato assumendo le caratteristiche della **vastità**, **diffusibilità** (susceptività ad espandersi) e **difficoltà di spegnimento** (*ex multis*: Cass. pen. Sent. 14592/1999; 2805/1989). Pertanto, non ogni fuoco è di per sé qualificabile come incendio, tale essendo quello in cui le fiamme, non controllate e non facilmente controllabili, assumano i connotati predetti (cfr. *ex multis*, Cass. Pen. sent. 2805/1988).

1) l'incendio colposo

Art. 449 c.p. - Delitti colposi di danno.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione **da uno a cinque anni** [c.p. 29, 32, 430, 589, 590, 676].



Art. 423 c.p. - Incendio.

Chiunque cagiona un incendio è punito con la reclusione da tre a sette anni. La disposizione precedente si applica anche nel caso di incendio della cosa propria, se dal fatto deriva pericolo per la incolumità pubblica [425, 449].

Il reato di incendio colposo, ricavato dal combinato disposto degli artt. 449 e 423 c.p., rientra tra i *delitti contro l'incolumità pubblica* (disciplinati dal Libro II, Titolo VI del Codice Penale) che incriminano le condotte umane atte a minacciare un numero indeterminato di persone, non individuabili a priori.

L'incendio colposo, alla stregua di molti altri delitti contro l'incolumità pubblica, è un reato di pericolo, ossia una fattispecie incriminatrice che anticipa la soglia di punibilità di una condotta, dalla **lesione effettiva, alla sola messa in pericolo** del bene giuridico protetto.

Premesso tutto quanto sopra, è importante spiegare che l'art. 423 c.p. prevede due condotte alternative:

- A. art. 423/1 c.p. - **incendio di cosa altrui**: si tratta di un cd. **reato di pericolo astratto** in cui l'effettiva messa in pericolo del bene giuridico protetto **non** è prevista come *elemento costitutivo* della fattispecie, ma viene presunta legalmente *juris et de jure* (presunzione di tipo assoluto rispetto alla quale non è ammessa prova contraria).

In questo tipo di reati il giudice si limita ad accertare la conformità del fatto realizzato a quello descritto nella fattispecie incriminatrice, **senza verificare**, in concreto, se questo sia stato realmente idoneo a metter in pericolo il bene giuridico protetto dalla norma penale e, quindi, se l'incendio abbia effettivamente, nel caso specifico, posto in pericolo un numero indeterminato di persone;

- B. art. 423/2 c.p. - **incendio di cosa propria** (la "*cosa propria*" è intesa dalla giurisprudenza come quella su cui insiste il diritto di proprietà dell'agente, non essendo sufficiente il solo possesso, un diritto reale limitato o la mera detenzione¹⁷): si tratta di un cd. **reato di pericolo concreto**, in cui spetta al giudice **valutare se, in concreto**, il fatto realizzato sia stato in grado di mettere effettivamente in pericolo il bene protetto dalla norma incriminatrice e, quindi, valutare se il fatto di aver incendiato una cosa propria abbia effettivamente, nel caso specifico, posto in pericolo un numero indeterminato di persone.

In tema di incendio colposo della cosa propria, definito dal combinato disposto degli artt. 449 e 423/2 c.p., la giurisprudenza di legittimità ha ulteriormente precisato che il pericolo in concreto per l'incolumità pubblica può essere costituito non solo dalle fiamme, ma anche dalle altre conseguenze della combustione, quali il calore, il fumo, la carenza di ossigeno, lo sprigionarsi di gas pericolosi ecc¹⁸...

Per quanto riguarda le sanzioni, il codice punisce l'incendio colposo con la **reclusione da 1 a 5 anni**. A livello civile, poi, l'autore è tenuto a **risarcire il danno cagionato a cose o persone**, a meno che non provi il caso fortuito.

¹⁷ Cass. Pen., Sez. V, sent. 4129/2000.

¹⁸ Cass. pen. Ssez. IV - ent. 104/1991

L'immagine a fianco esemplifica gli effetti di un **incendio colposo di cosa altrui**: le fiamme di un abbruciamento di residui vegetali sono sfuggite al controllo dell'autore ed hanno incendiato il fondo del vicino, distruggendo circa due ettari di coltivazione di orzo.



L'immagine qui sopra esemplifica il caso di un **incendio colposo di cosa propria**: le fiamme, pur divampando sul fondo del proprietario, autore di un abbruciamento di residui vegetali sfuggiti al controllo (fattispecie colposa), sprigionano fumo e calore in direzione dell'abitato, creando pericolo per la pubblica incolumità.

2) l'incendio boschivo colposo

Art. 423-bis c.p. – Incendio boschivo

Chiunque cagioni un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.

Se l'incendio di cui al primo comma è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree protette.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate della metà, se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente.

Accanto alla fattispecie generale di incendio, di cui all'art. 423 c.p., il Legislatore ha disciplinato in un'autonoma e specifica fattispecie di reato (art. 423-bis c.p.) il delitto d'incendio boschivo, contemplandolo sia nella forma dolosa, sia in quella colposa.

Anche in questo caso, il bene giuridico protetto dalla fattispecie incriminatrice è la pubblica incolumità. Tuttavia, la maggior parte della dottrina tende a considerare il delitto di incendio boschivo una fattispecie plurioffensiva, che tutela non solo la pubblica incolumità, ma anche il patrimonio boschivo (quale bene insostituibile per la qualità della vita umana).

Si tratta di un cd. **reato di pericolo astratto** (come l'incendio di cosa altrui) in cui l'effettiva messa in pericolo del bene giuridico protetto (la pubblica incolumità) **non** è prevista come *elemento costitutivo* della fattispecie, ma viene presunta legalmente *juris et de jure* (presunzione di tipo assoluto rispetto alla quale non è ammessa prova contraria). Da notare che, ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 423-bis c.p. è irrilevante se la proprietà del terreno sia ascrivibile esclusivamente all'autore del fatto, o meno. Infatti, in presenza di un incendio in area boschiva, il pericolo per la pubblica incolumità è sempre presunto *ex lege*.

La **definizione di incendio boschivo** è stata specificata espressamente dal Legislatore:



art. 2 L. 353/2000

Per incendio boschivo si intende un fuoco **con suscettività a espandersi** su:

- ➔ **aree boscate, cespugliate o arborate**, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree,
- ➔ oppure su **terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree**.

L'immagine a fianco esemplifica il caso di un abbruciamento di residui vegetali degenerato in un incendio, divampato su terreni coltivati e con **suscettività ad espandersi** alla contigua area boscata.

Il pronto intervento dei volontari A.I.B. ha consentito di evitare la distruzione della superficie boscata.



L'immagine a fianco esemplifica il caso di un abbruciamento di residui vegetali degenerato in un incendio divampato su terreni coltivati, con **suscettività ad espandersi** alla contigua area boscata.

Il pronto intervento dei Vigili del Fuoco ha consentito di evitare la distruzione della superficie boscata.



L'immagine sopra esemplifica il caso di un abbruciamento di residui vegetali, successivamente degenerato in distruttivo incendio boschivo di barriera, all'interno di una pineta.

Per quanto riguarda le conseguenze sanzionatorie, il codice punisce l'**incendio boschivo colposo** con la **reclusione da 1 a 5 anni** (è la stessa pena prevista per l'incendio colposo). L'autore è tenuto poi a **risarcire il danno ambientale** (a meno che non provi il caso fortuito) che comprende i costi di spegnimento e quelli di ripristino ambientale.

Sono previsti aumenti di pena al ricorrere delle aggravanti rappresentate dall'aver cagionato pericolo per edifici o danno su aree protette, oppure se dall'incendio deriva un danno grave, esteso e persistente all'ambiente (in questo secondo caso le pene sono aumentate della metà).