

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



## NUMERO 4 \ 2021

- Questioni processuali relative al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.) di L. RAMACCI
- La qualificazione giuridica del percolato di discarica tra "rifiuti" e "acque di scarico" di A. GALANTI
- Le sanzioni nell'autorizzazione unica ambientale: tra vuoto di tutela e principio di legalità di E. RIVA
- Quando il giudice penale può disapplicare l'ordinanza sindacale in materia di rifiuti? La problematica distinzione tra vizi formali e vizi sostanziali di L. BISORI
- Il restyling del delitto d'incendio boschivo: limitate novità e nodi interpretativi irrisolti di G. REYNAUD



**LE SANZIONI NELL'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE:  
TRA VUOTO DI TUTELA E PRINCIPIO DI LEGALITÀ**

**SANCTIONS IN THE SINGLE ENVIRONMENTAL AUTHORISATION:  
BETWEEN THE LACK OF PROTECTION AND THE PRINCIPLE OF LEGALITY**

**di Emanuele RIVA**

**Abstract.** Il contributo si propone di individuare quali sanzioni siano applicabili nelle ipotesi di violazione o assenza dell'autorizzazione unica ambientale (AUA) introdotta dal d.P.R. 59/2013. In particolare, il tema viene affrontato facendo riferimento alle normative in materia di scarichi, di emissioni in atmosfera e di rifiuti. Segue, inoltre, un approfondimento circa l'applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 29-quattordicesimo del d.lgs. 152/2006 nel campo del d.P.R. 59/2013. L'analisi che si propone offre, quindi, l'occasione di riflettere sull'effettivo rispetto dei principi di legalità e di prevedibilità della sanzione penale nell'ambito del diritto ambientale italiano.

**Abstract.** This paper aims to identify the sanctions are imposable in case of violation or omission of the unified authorization introduced by Presidential Decree n. 59/2013. In particular, the subject is developed referring to legislation on sewer and water drains, atmospheric emissions and waste. Than, the paper analyzes the applicability of sanctions provided by article 29-quattordicesimo of legislative decree 152/2006 in the area of d.P.R. 59/2013. So, the analysis becomes an occasion to reflect about the observance of principles of legality and predictability of criminal sanction in the Italian law on protection of environment.

**Parole chiave:** Autorizzazione unica ambientale, reati ambientali, scarichi, emissioni, rifiuti, principio di legalità

**Key words:** Single environmental authorisation, environmental offences, discharges, emissions, waste, principle of legality



**SOMMARIO: 1. Introduzione: l'Autorizzazione unica ambientale e la lacuna sanzionatoria – 2. Lo spazio costituzionale tra tutela dell'ambiente e principio di legalità – 3. Le sanzioni applicabili in materia di scarichi... – 4. In materia di emissioni atmosferiche – 5. ... e in materia di rifiuti – 6. Altre vie (non) percorribili: l'art. 29-quattordices e l'art. 208 TUA – 7. Conclusioni.**

## **1. Introduzione: l'Autorizzazione unica ambientale e la lacuna sanzionatoria**

Il d.P.R. 59/2013<sup>1</sup> ha introdotto un nuovo modello di autorizzazione unica ambientale (in seguito, per brevità, anche solo AUA). Ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 59/2013, l'AUA sostituisce, tra l'altro, l'autorizzazione agli scarichi, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti e le comunicazioni in materia di rifiuti<sup>2</sup>.

Tuttavia, il d.P.R. 59/2013 non prevede alcuna disciplina sanzionatoria. Si tratta di una lacuna grave. Infatti, le autorizzazioni che l'AUA sostituisce sarebbero presidiate, nel regime "tradizionale", dalle sanzioni amministrative e penali previste dal d.lgs.152/2006: però, manca una norma che stabilisca se e come tali sanzioni possano applicarsi nel caso di autorizzazione unica ambientale.

Un esempio può aiutare a comprendere il problema. L'art. 124 del d.lgs.152/2006 (Testo unico ambientale o, per brevità: "TUA") disciplina l'autorizzazione agli scarichi. L'art. 133 del medesimo testo unico prevede la sanzione amministrativa per chiunque effettui scarichi "senza

---

1 Si tratta del Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, "Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35". Come si dirà tra breve, il riferimento al d.l. 5/2012 e alla L. 35/2012 si rivela essenziale per il coordinamento normativo tra il d.P.R. 59/2013 ed il testo unico ambientale, d.lgs.152/2006.

2 Più precisamente, l'art. 3, co. 1, del d.P.R. 59/2013 contiene un elenco dei regimi autorizzativi che sono sostituiti dall'AUA. Essi sono i seguenti: "a) autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste; c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; d) autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; e) comunicazione o nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 o comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447; f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99; g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".



*l'autorizzazione di cui all'art. 124*<sup>3</sup>. Pertanto, chiunque effettui degli scarichi avendo “solo” l'autorizzazione unica ambientale sarebbe, paradossalmente, sanzionabile: infatti - formalmente - starebbe effettuando degli scarichi “*senza l'autorizzazione di cui all'art. 124*”<sup>4</sup>.

Ma vi è di più. L'art. 137 TUA introduce una contravvenzione, con la quale si sanziona chiunque effettui scarichi dopo che l'autorizzazione è stata sospesa o revocata. Pertanto, chi effettui degli scarichi dopo che l'autorizzazione prevista dall'art. 124 TUA è stata revocata, è certamente perseguibile in sede penale.

Se, però, si effettuano i medesimi scarichi dopo la revoca di un'autorizzazione unica ambientale, non è facile comprendere quale sia il regime sanzionatorio applicabile<sup>5</sup>.

E ciò perché le fattispecie incriminatrici in materia ambientale danno luogo ad un fitto groviglio di richiami e rinvii a norme diverse: un *collage* normativo che rende assai complesso

---

3 Ci si riferisce, in particolare, al secondo comma dell'art. 133 TUA: “*Chiunque apra o comunque effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 124, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con la sanzione amministrativa da 6.000 euro a 60.000 euro. Nell'ipotesi di scarichi relativi ad edifici isolati adibiti ad uso abitativo la sanzione è da 600 euro a 3.000 euro*”.

4 Il tema è poi complicato dall'incertezza dogmatica circa la natura ed il ruolo dell'autorizzazione amministrativa nell'ambito della fattispecie incriminatrice. Ed infatti, si deve notare che la gran parte delle fattispecie sanzionatorie contemplate dal testo unico perseguono attività svolte in assenza di autorizzazione amministrativa o, comunque, in difformità rispetto a detta autorizzazione, sanzionando in definitiva “*l'elusione del controllo dell'Autorità amministrativa*” (così ARAGONA, *Rifiuti. L'incidenza dell'autorizzazione illegittima sulla responsabilità penale in materia di ambiente*, in *lexambiente.it*, 30.9.2013). Orbene, è discusso, in dottrina, se tali fattispecie - incentrate sull'autorizzazione amministrativa - configurino delle vere e proprie norme penali in bianco (la tesi è approfondita in: VACCHINI, *Il reato di cui al comma 4 dell'art. 256, T.U.A. e le norme penali in bianco*, in *tuttoambiente.it*), ovvero delle fattispecie “parzialmente in bianco” (che rinviano alla fonte amministrativa solo per la specificazione di elementi tecnici), ovvero, ancora, delle fattispecie penali eterointegrate da disposizioni extrapenali (sul punto, ancora: ARAGONA, *Rifiuti. L'incidenza dell'autorizzazione illegittima sulla responsabilità penale in materia di ambiente*, cit.). Il tema, assai complesso e stimolante, meriterebbe invero una trattazione a sé. Ciò che preme evidenziare, in questa sede, è che l'analisi dell'impianto sanzionatorio applicabile nell'AUA si inserisce nell'ambito del complesso e delicato tema della c.d. “*amministrativazione del diritto penale, cioè dell'apprestamento di una sanzione penale per la violazione di disposizioni e precetti o prescrizioni amministrative di particolare rilevanza*” (così Cass. Pen., III Sez., sentenza n. 18891 del 3.5.2018, in *lexambiente.it*).

5 Tale argomento, peraltro, non è di frequente approfondimento, né da parte della Dottrina, né da parte della Giurisprudenza. Si rileva, tuttavia, un dato curioso: l'argomento delle sanzioni in ambito AUA è spesso accennato nelle pagine *web* istituzionali delle Province e delle Regioni italiane. Ora, senza voler attribuire a tali contenuti alcuna valenza normativa – nemmeno, si ritiene, come strumenti di *soft law* – può essere interessante consultarne alcune. Si segnalano, ad esempio, le FAQ predisposte dalla Regione del Veneto, ove si legge, in particolare: “*Quesito: Nel caso di inosservanza delle prescrizioni poste in capo al soggetto gestore del servizio idrico integrato per le autorizzazioni allo scarico di acque reflue, a chi compete l'emissione della diffida, diffida con sospensione, revoca ovvero della sanzione amministrativa? Ferme restando le funzioni di vigilanza e controllo affidate al suddetto gestore, come, quando, in che forma ed a chi vanno segnalate le inosservanze rilevate in capo ad esso? Risposta: Il d.P.R. n. 59 del 2013 non è intervenuto sugli aspetti di natura sanzionatoria, pertanto trovano applicazione le disposizioni previste dalle specifiche norme settoriali*” (URL: <https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/faq-in-materia-di-a.u.a.>).



ricostruire gli esatti confini applicativi delle singole ipotesi delittuose o contravvenzionali<sup>6</sup>.

Il presente contributo prova a muoversi entro questa selva oscura, guidato dalla bussola delle garanzie del diritto penale: prima fra tutte, il principio di stretta legalità.

## 2. Lo spazio costituzionale tra tutela dell'ambiente e principio di legalità

Un'interpretazione meramente formalistica della disciplina dell'AUA potrebbe condurre ad una soluzione drastica: se il d.lgs.59/2013 non prevede sanzioni per la violazione dell'autorizzazione unica, allora nessuno potrà essere punito per aver violato le prescrizioni di tale autorizzazione. Se, dunque, in regime di AUA, si effettuasse uno scarico totalmente difforme, per quantità e qualità delle sostanze reflue, da quanto stabilito dalla disciplina nazionale o regionale, l'ordinamento resterebbe indifferente e non si darebbe luogo ad alcuna specifica reazione punitiva<sup>7</sup>. Non v'è dubbio però che, così interpretato, il d.lgs.59/2013 conterrebbe una disciplina palesemente incostituzionale. Ed il parametro violato sarebbe, primo fra tutti, l'art. 3 Cost. Ma non solo. Risulterebbero violati anche gli artt. 9 e 32 della Costituzione: infatti, come è stato osservato, tali disposizioni, "*considerate insieme, danno fondamento all'ambiente come valore autonomo*"<sup>8</sup>, accolto e tutelato dalla Costituzione. Di conseguenza, anche a voler considerare tale vuoto di tutela come una scelta precisa e consapevole del nostro Legislatore, tale scelta si rivelerebbe irragionevole e costituzionalmente illegittima. Pertanto, si deve escludere che le violazioni in ambito AUA

---

6 Sul punto: RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, terza edizione, Piacenza, 2021, pp. 7 e 23. Si veda anche: VERGINE, *Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent'anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 7, 2015, pp. 413-416.

7 Ferma restando, ovviamente, l'eventuale applicabilità delle fattispecie punite dal codice penale. Ci si riferisce, quindi, sia alle ipotesi punite nell'assetto codicistico ante riforma del 2015 (sul punto, si rinvia a: FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pp. 57 e segg.), sia ai più recenti ecoreati, introdotti dalla legge n. 68/2015. Peraltro, con riferimento a quest'ultimo insieme di nuove fattispecie incriminatrici, merita evidenziare che tra i propositi che ne hanno giustificato l'introduzione v'era proprio quello di "*superare la tutela di funzioni - ove quasi tutte le fattispecie ante 2015 proteggevano, appunto, la gestione in mano pubblica della risorsa - per andare verso una tutela dei beni - contraddistinta da incriminazioni che non colpissero la violazione di un comando dell'amministrazione, ma una lesione o messa in pericolo concreto dell'ambiente*": MELZI D'ERIL, in RUGA RIVA (a cura di), *La legge sugli ecoreati due anni dopo - Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza, atti del convegno, Università di Milano Bicocca, 26 maggio 2017*, Torino, 2017, p. 15.

8 LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2002, p. 53. Sul tema anche: SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, in *Raccolta di Studi di diritto penale*, Milano, 2007, p. 9; AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO, PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2012, pp. 233-275; ROVITO, *L'ambiente nella Costituzione italiana tra presente e futuro dopo la bocciatura del referendum costituzionale*, in *tuttoambiente.it*.



possano rimanere del tutto impunte<sup>9</sup>.

Bisogna propendere, allora, per una soluzione che ammetta la sanzione delle violazioni dell'autorizzazione unica ambientale, al pari di quanto previsto per i diversi regimi autorizzativi che essa sostituisce. Ma quali sanzioni si applicano all'AUA? È questo un quesito assai delicato. Infatti, occorre prestare attenzione a non violare un'altra norma costituzionale: l'art. 25. Si tratta, in altre parole, di scongiurare applicazioni analogiche, in *malam partem*<sup>10</sup>, delle fattispecie penali in materia ambientale.

Ed un simile approccio va osservato anche con riguardo alle fattispecie amministrative, rispetto alle quali il principio di legalità è contemplato dall'art. 1 della L. 689/1981.

Da un lato, dunque, vi è l'estremo (illegittimo) del vuoto di tutela; dal lato opposto vi è l'estremo (altrettanto illegittimo) dell'analogia in materia penale: le conseguenze sanzionatorie nell'ambito dell'autorizzazione unica si devono, quindi, individuare e collocare in quello spazio di legittimità costituzionale compreso fra questi due estremi. In altre parole, bisogna cercare di interpolare le possibili soluzioni punitive, per trovare quelle che, pur sanzionando gli illeciti commessi in regime di AUA, non producano un'estensione analogica di fattispecie incriminatrici.

Tale conclusione è un approdo importante. Proprio a questo punto, però, emergono le principali criticità.

### 3. Le sanzioni applicabili in materia di scarichi...

Riprendiamo l'esempio dell'autorizzazione agli scarichi. L'effettuazione di uno scarico non autorizzato o difforme rispetto all'autorizzazione è sanzionato da norme amministrative e penali, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 133<sup>11</sup> e 137<sup>12</sup> TUA. Tali norme si collocano subito dopo la

---

9 In questo senso: FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 173. In particolare, l'Autore afferma che “non è sostenibile che, costituendo l'AUA un titolo differente rispetto a quelli da essa sostituiti, il principio di tassatività precluderebbe l'estensione ad essa dei regimi sanzionatori previsti dalle normative di settore”.

10 Recentemente, sul tema: Corte Costituzionale, Sent. n. 98 del 14.5.2021 (Pres. Coraggio; Red. Viganò).

11 In tema di sanzione amministrativa ex art. 133 TUA: BISORI, PRATI, *Art. 133 D.Lg. 3 aprile 2006, n. 152*, in GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, pp. 3-23; nonché, in Giurisprudenza: Cass. Civ. Sez. II, sentenza n. 1740 del 17.1.2020.

12 Quanto al reato previsto dall'art. 137 TUA, si vedano: BISORI, *Inquinamento delle acque*, in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, pp. 250 segg.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2011, pp. 86-93; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 367-376. In Giurisprudenza: Cass. Pen.,



disciplina dell'autorizzazione agli scarichi *ex art.* 124 del testo unico e non contengono alcun riferimento espresso all'autorizzazione unica ambientale.

Tuttavia, è stato osservato che le fattispecie sanzionatorie in tema di scarichi si riferirebbero genericamente alla “*prescritta autorizzazione*”, senza individuare uno specifico tipo di provvedimento autorizzativo e quindi senza richiamare, in tutte le ipotesi, l'art. 124 TUA<sup>13</sup>. Pertanto, stando a questa osservazione, il dato letterale non impedirebbe di estendere “in blocco” le sanzioni previste dagli artt. 133 e 137 anche alle ipotesi di violazione dell'autorizzazione unica ambientale.

Orbene, tale risultato è – come vedremo - condivisibile. Pur tuttavia, l'argomentazione appena richiamata, basata sul mero dato letterale, sconta un'imprecisione. Infatti, l'art. 133, comma secondo, del testo unico, contiene il riferimento esplicito all'autorizzazione “*di cui all'art. 124*”. Vi è di più. Tale norma è la prima fattispecie del Titolo V (dedicato alle sanzioni) che si riferisce all'*autorizzazione*. Pertanto, si potrebbe giungere ad affermare, addirittura, che il Legislatore abbia specificato solo questa prima volta a quale autorizzazione si riferiscono le sanzioni, dandolo in seguito per implicito. Stando a tale diversa interpretazione, allora, l'impianto sanzionatorio del TUA relativo agli scarichi si riferirebbe soltanto all'autorizzazione *ex art.* 124 TUA e non potrebbe applicarsi nel caso di autorizzazione unica ambientale.

Come si evince, il ragionamento meramente letterale conduce, a seconda della tesi prescelta, da un estremo all'altro: dalla piena sanzione, al vuoto di tutela. Bisogna, quindi, riuscire a trovare una strada più solida per comprendere quale sia il regime sanzionatorio applicabile all'AUA.

Per individuare tale via, si può muovere dalle (poche) norme contenute nel d.P.R. 59/2013.

L'art. 3, primo comma, del d.lgs.59/2013 prevede che i gestori che rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina dell'AUA “*presentano domanda di autorizzazione unica ambientale*” nel caso in cui siano “*assoggettati al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno uno dei seguenti titoli abilitativi*”. Il Legislatore ricorre ad una perifrasi complessa, che può suggerire che l'autorizzazione unica non costituisce un vero e proprio regime sostitutivo dei titoli abilitativi tradizionali: al contrario, essa potrebbe rappresentare una modalità semplificata per conseguire quelle medesime autorizzazioni. Infatti, il gestore resta comunque “*assoggettato al*

---

Sez. III, sentenza n. 10373 del 27.11.2019; Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 25037 del 25.5.2011; Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 2832 del 22 gennaio 2015; Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 9619 del 17.1.2014;  
13 DE STEFANI, *Autorizzazione Unica Ambientale: quali sanzioni?*, in tuttoambiente.it.



*rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento*” dei titoli abilitativi precedenti. Seguendo questa logica, l'AUA è un regime prevalentemente “procedurale”, che accede e conduce ai medesimi provvedimenti “sostanziali” già disciplinati dal codice dell'ambiente<sup>14</sup>. E si tratta di un regime procedurale che si riferisce - principalmente – alla modalità ed agli intervalli di tempo della *richiesta* dell'autorizzazione, lasciando in parte invariati i requisiti di *rilascio* ed il contenuto dell'autorizzazione stessa. Pertanto, si deve concludere che “*l'AUA costituisce un mero strumento di semplificazione degli adempimenti amministrativi (...) con la conseguenza che continuano ad applicarsi, per gli impianti rientranti nel campo di applicazione del d.p.r. n. 59/2013, le sanzioni previste dalle normative di settore*”<sup>15</sup>.

È sulla base di questo, più solido, argomento, che possiamo affermare che le sanzioni previste dagli artt. 133 e 137 TUA si applicano a tutti i casi di violazione dell'autorizzazione agli scarichi, e cioè a prescindere dalla “veste” procedurale che tale autorizzazione assume nel caso di specie.

#### **4. In materia di emissioni atmosferiche**

Quanto appena detto trova piena conferma con riferimento alla sanzione delle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti.

Infatti, in questa materia (a differenza di quanto visto per gli scarichi) il Legislatore si è preoccupato del coordinamento normativo tra il regime previsto dal testo unico ambientale e la “nuova” procedura introdotta dal d.lgs.59/2013. In particolare, il testo dell'articolo 269 TUA - che si occupa dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti - è stato modificato ad opera del d.lgs.183/2015, che ha introdotto il nuovo comma 1-*bis*. Tale ultima norma prevede che agli “*stabilimenti soggetti ad autorizzazione unica ambientale*” si applicano le procedure previste

---

<sup>14</sup> Tale conclusione sembra trovare una conferma nella sentenza della Corte di Cassazione (Sez. III penale), n. 23483 dell'11.7.2020, ove si precisa che “*l'autorizzazione unica ambientale (AUA), come è noto, è il provvedimento istituito dal D.P.R. n. 13 marzo 2013, n. 59, e rilasciato su istanza di parte, che incorpora in un unico titolo diverse autorizzazioni ambientali previste dalla normativa di settore (come, appunto, il D.Lgs. n. 152 del 2006). Il decreto individua un nucleo base di sette autorizzazioni che possono essere assorbite dall'A.u.a., alle quali si aggiungono gli altri permessi eventualmente individuati da fonti normative di Regioni e Province autonome*”.

<sup>15</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 173. L'Autore, a sua volta, richiama: BOVINO, *L'autorizzazione unica ambientale*, Milano, 2013, p. 25.



“dal decreto di attuazione dell'articolo 23, comma 1, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, in legge 4 aprile 2012, n. 35”. E con tale contorta perifrasi, il Legislatore intende riferirsi – a mo' di cruciverba – proprio al d.P.R. 59/2013. Tale riferimento è espressamente contenuto non solo nell'art. 269 TUA, ma anche nell'art. 279<sup>16</sup> del medesimo testo unico, dedicato alle sanzioni<sup>17</sup>. In particolare, il primo comma dell'art. 279 TUA prevede *expressis verbis* la sanzione di chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale, senza l'autorizzazione prevista dall'art. 269 o, ove applicabile, dal d.P.R. 59/2013.

Non può esservi dubbio, quindi, che in materia di emissioni da stabilimenti, le sanzioni previste dal TUA si estendano anche al regime di autorizzazione unica ambientale.

## 5. ... e in materia di rifiuti

La domanda di autorizzazione unica ambientale può essere presentata anche in relazione alle comunicazioni in materia di rifiuti. In particolare, il d.P.R. richiama le comunicazioni di cui agli artt. 215 e 216 del testo unico ambientale, che disciplinano, rispettivamente, l'autosmaltimento e le operazioni di recupero. La gestione non autorizzata dei rifiuti è sanzionata dall'art. 256 del testo unico<sup>18</sup>, il cui primo comma contempla espressamente le comunicazioni di cui agli artt. 215 e 216.

16 Per chiarezza, è utile riportare il testo del primo comma dell'art. 279 TUA: “Fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, chi inizia a installare o esercita uno stabilimento in assenza dell'autorizzazione prevista dagli articoli 269 o 272 ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata e' punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 1.000 euro a 10.000 euro. Con la stessa pena e' punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. Chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o comma 11-bis, o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e' assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente”.

17 Sull'argomento: ARATO, *Inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico*, in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, pp. 350 segg.; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 418-424; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 435-438. In giurisprudenza: Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 16042 del 28.2.2019.

18 Sulle fattispecie previste dall'art. 256 TUA: SECHI, ROMITO, *I reati in materia di rifiuti*, in *Diritto Penale Commerciale*, Milano, 2020, pp. 31-81; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 304 segg.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 254 segg.; RUGA RIVA, *La disciplina dei rifiuti*, in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, pp. 196 segg.; RICCARDI, *Gestione abusiva di rifiuti, occasionalità della condotta e confisca del mezzo ai danni del terzo estraneo*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 10 del 2019. In



Più nel dettaglio, la contravvenzione punisce chiunque effettua attività di gestione dei rifiuti “*in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215 e 216*”. Tale norma non contiene, però, alcun riferimento all’AUA: com’è evidente, quindi, in materia di rifiuti il Legislatore non si è preoccupato del coordinamento normativo con la disciplina dell’AUA, come invece ha fatto per il caso delle emissioni in atmosfera. Pertanto, serve ricorrere ai ragionamenti già svolti a proposito degli scarichi, anche se la questione è, in questo caso, più semplice. Infatti, la norma richiamata contiene un riferimento “in blocco” a tutti i regimi di autorizzazione o comunicazione previsti dal TUA in materia di rifiuti. E, cioè, risulta più che mai evidente, in questo caso, come il Legislatore intenda sanzionare la gestione “illecita” di rifiuti, a prescindere dallo specifico *iter* autorizzativo violato nel caso di specie: del resto, la pena è sempre la medesima, indipendentemente che si tratti, ad esempio, di comunicazione *ex art. 215 TUA* o di autorizzazione *ex art. 211 TUA*. Ed infatti, come è stato osservato dalla Suprema Corte di Cassazione, lo scopo della fattispecie di cui all’art. 256 TUA è quello di “*apprestare una difesa anticipata del bene giuridico tutelato*”, dove il “*bene protetto è anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione*”<sup>19</sup>. Pertanto, non v’è alcuna ragione per ritenere che l’art. 256 TUA non si applichi anche nei casi di autorizzazione unica ambientale. Infatti, come si è detto, l’AUA è una procedura per conseguire i medesimi titoli abilitativi già disciplinati dal codice dell’ambiente: in materia di gestione dei rifiuti, quindi, l’AUA “assorbe” le comunicazioni di cui agli artt. 215 e 216 TUA<sup>20</sup>, espressamente contemplate dalla contravvenzione in esame. Pertanto, la *mens legis* individuata dal Supremo Collegio, così come la rubrica e la costruzione letterale del reato in parola, suggeriscono che si tratti di una fattispecie applicabile a prescindere dall’*iter* autorizzativo formalmente adottato nel caso concreto.

## **6. Altre soluzioni (non) percorribili: l’art. 29-quattordices e l’art. 208 TUA**

---

Giurisprudenza: Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 11495 del 15.12.2010; Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 9217 del 3.3.2015;

19 Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 6256 del 21.2.2011. Per un interessante commento alla pronuncia: MELZI D’ERIL, *Reato di inosservanza delle prescrizioni: la Cassazione insiste nel suo esasperato formalismo (nota a Cass. Pen. n. 6356/2011)*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 11, 2011, pp. 916-922.

20 Sul coordinamento tra le comunicazioni *ex artt. 215 e 216 TUA* ed il regime di AUA: Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 23483 dell’11.7.2020 (in *DeJure*).



Per risolvere il problema delle sanzioni in regime di AUA, si potrebbe ricorrere anche ad un altro ragionamento. L'AUA è, in un certo senso, una procedura "integrata", che può raccogliere, sotto un unico procedimento, titoli abilitativi diversi. In questo senso, l'AUA può essere assimilabile ad un altro istituto del diritto ambientale: l'autorizzazione integrata ambientale (AIA). Quest'ultima è prevista e disciplinata dagli artt. 29-*bis* e seguenti del testo unico, come introdotti dal d.lgs. 128/2010 e novellati dal d.lgs. 46/2014<sup>21</sup>.

In base a tali norme, l'autorizzazione integrata sostituisce, nei casi previsti, anche l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, l'autorizzazione allo scarico e l'autorizzazione allo smaltimento e recupero dei rifiuti. Pertanto, AIA ed AUA condividono, in parte, i titoli abilitativi che possono sostituire. A ciò si aggiunga che AIA ed AUA hanno un campo di applicazione, per certi aspetti, complementare, poiché l'una si applica quando non si applica l'altra. Sulla base di queste osservazioni si potrebbe sostenere – aderendo ad un'impostazione "sostanzialistica" – che al regime dell'autorizzazione *unica* ambientale possano accedere le sanzioni previste in tema di autorizzazione *integrata* ambientale. Tale soluzione non è, invero, percorribile. In primo luogo, ad un'analisi attenta, AUA ed AIA non condividono affatto la medesima "natura". Abbiamo osservato, infatti, che l'autorizzazione unica è soltanto una modalità semplificata per accedere ai titoli abilitativi in materia ambientale. Invece, l'AIA non è una mera modalità di accesso a titoli abilitativi già previsti dal TUA, ma è un autonomo regime abilitativo<sup>22</sup>. Per questo motivo - e già su questo piano - è assai difficile sostenere che le sanzioni previste *ex art. 29-quattordices* in tema di autorizzazione integrata possano estendersi anche a diversi "ambiti" del diritto ambientale.

Ma vi è di più. Sostenere che l'art. 29-*quattordices* del TUA possa applicarsi anche al regime di autorizzazione unica ambientale significa violare il principio di legalità. La disciplina sanzionatoria dell'AIA costituisce, infatti, una sorta di microsistema, che il Legislatore ha inteso

---

21 Per una disamina delle novità introdotte dal d.lgs.46/2014: MURATORI, *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal d.lgs.46/2014*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 6, 2014, pp. 425-433.

22 Recentemente, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7616 del 1.12.2020, ha affermato che "l'autorizzazione integrata ambientale è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante e costituisce l'esito di un procedimento nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive e delle espropriazioni; pertanto, (...) il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi" (in *DeJure*). Sulla specifica operatività del regime dell'autorizzazione integrata ambientale rispetto alle altre autorizzazioni: Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 1957 del 17.12.2013.



mantenere tendenzialmente “chiuso”<sup>23</sup>: lo si evince da due aspetti. In primo luogo, è necessario considerare la collocazione sistematica dell'art. 29-*quattordices*: la norma è posta a conclusione della disciplina dell'autorizzazione integrata. Essa non si riferisce, quindi, ad un “settore” del diritto ambientale (scarichi, emissioni o rifiuti), ma ad una procedura autorizzativa particolare. Pertanto, si ritiene probabile che, con tali sanzioni, il legislatore abbia voluto affidare una tutela specifica alle attività sottoposte al regime di AIA. Ma vi è un secondo argomento, decisivo. Tutte le norme sanzionatorie viste in precedenza (e, quindi, gli artt. 133, 137, 256 e 279 TUA) contengono una clausola di sussidiarietà espressa: “*fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29-quattordices*”<sup>24</sup>.

Tale clausola di coordinamento normativo dimostra che le sanzioni previste in regime di AIA e le sanzioni previste per gli altri regimi autorizzativi previsti dal TUA sono alternative: dove si applica l'art. 29-*quattordices*, non si applicano gli artt. 133, 137, 256 e 279 TUA<sup>25</sup>. Pertanto, se queste ultime sanzioni sono applicabili nelle ipotesi di autorizzazione unica ambientale, allora non residua alcuno spazio, in campo AUA, per le sanzioni di cui all'art. 29-*quattordices*. E non può esservi alcuna interferenza tra i due sistemi sanzionatori, poiché il regime di AUA è alternativo e complementare rispetto al regime di AIA.

In breve: se si ritiene che le sanzioni di cui agli artt. 133, 137, 256 e 279 TUA si applicano anche in regime di autorizzazione unica, allora bisogna necessariamente escludere che all'AUA si applichino anche le sanzioni dell'art. 29-*quattordices*.

Per completezza, è opportuno accennare ad un ultimo aspetto. Nella prassi operativa, non mancano ipotesi in cui la sanzione relativa al regime di AUA viene individuata *solo* nella

---

23 E ciò risulta evidente all'esito della riforma introdotta con il d.lgs.46/2014, benché residuino ancora delle incertezze di coordinamento normativo: GIANPIETRO, *Prime riflessioni sulle nuove sanzioni penali introdotte nella disciplina sull'AIA*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 7, 2014, pp. 509-513. Sul tema: FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 143-149.

24 Tale espressione ricorre, testuale, negli artt. 133, 137 e 256 TUA e viene, di volta in volta, specificato a quali commi dell'art. 29-*quattordices* deve farsi riferimento. L'art. 279 TUA prevede, invece, una formula in parte diversa: “*fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29 quattordices*”.

25 Sul punto, si è affermato, a contrario, che: “*il reato di cui all'art. 29-quattordices, comma 1, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 - che sanziona l'esercizio delle attività di cui all'allegato VIII alla Parte Seconda, in mancanza dell'autorizzazione integrata ambientale o dopo che la stessa sia stata sospesa o revocata - può concorrere con il reato previsto dall'art. 256, comma 2, del medesimo decreto legislativo - che punisce l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti, ovvero l'immissione dei medesimi nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto fissato dall'art. 192, commi 1 e 2 -, attesa la differenza strutturale tra le due fattispecie di reato e non contemplando il comma 2 dell'art. 256 la clausola di sussidiarietà presente, invece, nei commi 1 e 3*” (Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 32688 del 17.9.2020 – in *DeJure*). Osservazioni conformi in: RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 267; SECHI, ROMITO, *I reati in materia di rifiuti*, in *Diritto Penale Commerciale*, Milano, 2020, p. 60.



contravvenzione di cui all'art. 256 TUA, come violazione dell'art. 208 TUA. Il ragionamento è, in questi casi, il seguente. L'art. 208 del codice dell'ambiente disciplina l'*autorizzazione unica* per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. E, come si è già detto, l'art. 256 TUA sanziona le attività poste in essere in assenza o in difformità - anche - dall'autorizzazione *ex art. 208 TUA*. Per questo, si potrebbe sostenere che alle attività sottoposte ad autorizzazione unica ambientale possano applicarsi - unicamente ed automaticamente - le sanzioni di cui all'art. 256 TUA. Ma tale conclusione è solo il frutto di un equivoco. Infatti, l'autorizzazione unica prevista dall'art. 208 TUA non è l'AUA di cui al d.P.R. 59/13<sup>26</sup>: si tratta di un istituto diverso, specifico per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti<sup>27</sup>. Di conseguenza, non si può sostenere che la formula "autorizzazione unica" contenuta nell'art. 208 TUA e la menzione di quest'ultimo nella contravvenzione di cui all'art. 256 TUA imponga di applicare, sempre e comunque, tale ultima sanzione alle violazioni dell'AUA. La contravvenzione *ex art. 256 TUA* ben può applicarsi alle ipotesi di AUA, ma solo relativamente alle ipotesi di autosmaltimento illecito e di recupero di rifiuti illecito. E ciò perché, come abbiamo visto, l'art. 256 del TUA fa riferimento agli artt. 215 e 216 e, cioè, a due titoli abilitativi contemplati dal d.P.R. 59/13.

E del resto, l'espressione "autorizzazione unica" ha una portata piuttosto ampia e ciò genera, talvolta, alcune imprecisioni. Per esempio, è stata definita "autorizzazione unica" quella prevista dal d.lgs.59/05 per l'allevamento intensivo di polli da ingrasso<sup>28</sup>, benché si tratti, in realtà, di un'autorizzazione "integrata".

Ciò dovrebbe chiarire, insomma, come l'espressione "autorizzazione unica ambientale" non abbia, nel diritto ambientale, un significato unico e univoco ed il riferimento contenuto nell'art. 208 TUA non può legittimare l'applicazione esclusiva ed automatica della sanzione di cui all'art. 256 TUA nel campo del d.P.R. 59/2013.

---

26 A tal proposito, è curioso visionare la pagina istituzionale della Provincia di Pesaro Urbino, alla voce "Cosa non è l'AUA", dove si precisa che "esistono poi alcuni procedimenti autorizzativi che, secondo un orientamento largamente condiviso, non rientrano nell'ambito dell'AUA in quanto già caratterizzati dal canone della "unicità" del provvedimento finale (...) ricadono in questa categoria, per esempio: il procedimento autorizzativo ai sensi dell'articolo 208 del D.Lgs. 152/2006";

27 Sul punto: RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 287;

28 Il riferimento è alla sentenza del TAR Marche, n. 800 dell'8.11.2013, disponibile su [lexambiente.it](https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/9989-ambiente-in-genereautorizzazione-unica-ambientale-ex-dlgs-592005-per-allevamento-intensivo-di-polli-da-ingrasso.html) (URL: <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/9989-ambiente-in-genereautorizzazione-unica-ambientale-ex-dlgs-592005-per-allevamento-intensivo-di-polli-da-ingrasso.html>).



## 7. Conclusioni

Vi sono solidi argomenti per concludere che per le attività sottoposte all'AUA trovino applicazione le sanzioni già previste per i titoli abilitativi "tradizionali"<sup>29</sup>. Non può invece applicarsi la fattispecie di cui all'art. 29-*quattordices* del TUA: ad impedirlo è il principio di legalità. È questa la soluzione che ci sembra più attendibile. Ma, al di là di tale approdo, il percorso attraverso i "rovi" del diritto penale ambientale ha reso evidente un altro dato. Ci sono voluti non pochi ragionamenti - e talvolta anche poco "intuitivi" - per capire "se" e "come" le sanzioni previste dal codice dell'ambiente siano applicabili alla procedura introdotta dal d.P.R. 59/2013. All'esito di tali argomenti si è giunti ad una risposta senz'altro probabile, ma tutt'altro che certa. E tale incertezza porta con sé una duplice conseguenza.

Sul piano più pratico, una disciplina confusa e, per certi versi, imprevedibile accresce il c.d. rischio legale per le imprese.

Sul piano giuridico, l'assetto caotico della normativa di settore - sparpagliata in interventi mal coordinati tra loro - aggiunge ulteriori difficoltà interpretative a delle fattispecie già piuttosto imprecise e disorganiche<sup>30</sup>. E ciò espone le norme incriminatrici ad un serio dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento ai principi di legalità, tassatività e determinatezza. Ma non solo. Una siffatta legislazione in materia penale appare censurabile anche alla luce dei principi stabiliti dalla Carta europea dei diritti dell'uomo. Come noto, infatti, l'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione fornita dai Giudici di Strasburgo, accoglie il principio di prevedibilità della sanzione penale<sup>31</sup>. Tale principio impone che il consociato debba poter riconoscere, *ex ante*, non solo "la (generica) illiceità della condotta, ma anche la sua specifica rilevanza penale"<sup>32</sup>. Come si è visto, però, non sembra che le fattispecie italiane in materia ambientale garantiscano una sufficiente prevedibilità

---

29 Tale conclusione è, peraltro, quella suggerita dalla circolare della Regione Lombardia n. 19 del 5 agosto 2013.

30 Si è parlato, con riferimento ai delitti ambientali, di una "racapricciante tecnica legislativa" caratterizzata da "incongruenze sistematiche": VERGINE, *Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent'anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 7/2015, p. 413. L'Autrice cita, a sua volta: FLORA, *La formazione dell'avvocato penalista oggi in Italia*, in FORTI (a cura di), *Studi per Federico Stella*, Napoli, 2007, p. 1416.

31 Sul tema: Corte EDU, Sentenza del sentenza 22.11. 1995, "S.W. c. Regno Unito"; Corte EDU, Grande Camera, Sentenza del 21.10.2013, "Del Rio Prada c. Spagna"; Corte EDU, Sentenza del 14.4.2015, "Contrada c. Italia"; Corte EDU, Grande Camera, Sentenza del 12.2.2018, "Kafkaris c. Cipro".

32 VIGANÒ, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19 dicembre 2016, p. 16.



della sanzione penale. E ciò non solo costituisce un'ulteriore possibile violazione del dettato costituzionale (*ex art. 117 Cost.*), ma rischia addirittura di esporre il nostro ordinamento ad una censura da parte dei Giudici di Strasburgo.

Eppure - si ritiene - basterebbe uno sforzo legislativo minimo per risolvere tali difetti. Basterebbe, cioè, introdurre le opportune clausole di coordinamento normativo, che consentano - almeno - di riconoscere con certezza e precisione l'estensione e la fisionomia del campo applicativo delle fattispecie incriminatrici. Uno sforzo, insomma, che renda il diritto penale ambientale uno strumento di tutela certo, prevedibile e, dunque, più efficace.