

VIOLAZIONE DELLE PRESCRIZIONI DELL'AUTORIZZAZIONE: I POTERI DELLA P.A

Secondo la gravità delle infrazioni, l'autorità competente può procedere con la diffida, la sospensione, fino alla revoca dell'autorizzazione

La disciplina della violazione delle prescrizioni contenute nei provvedimenti di autorizzazione ed i relativi poteri riservati all'autorità competente, è rinvenibile nel Testo Unico Ambientale all'art. 29 – decies in relazione all'autorizzazione integrata ambientale e all'art. 208 in relazione all'autorizzazione ordinaria alla gestione dei rifiuti.

In entrambe le norme menzionate si rileva che in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:

a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo e di danno per l'ambiente. Sintetico quanto esaustivo appare il disposto in esame il quale, fissando i modi e i tempi necessari a inibire i comportamenti tenuti dai trasgressori, prevede, altresì, conseguenze differenti a seconda della gravità dell'infrazione, con impatti altrettanto diversi sul provvedimento di autorizzazione.

Tuttavia, dalle stesse norme non si rileva, parimenti, la natura di tali conseguenze sanzionatorie e nello specifico se costituiscono provvedimenti indipendenti ovvero tappe consequenziali di unico procedimento culminante con il provvedimento di sospensione.

Partendo dal significato nonché dal valore giuridico di ogni singolo rimedio proposto, si cercherà, di seguito, di chiarire l'intento del Legislatore in merito.

Sulla diffida

Per diritto amministrativo generale, la diffida risulta il provvedimento con cui la pubblica amministrazione contesta la violazione di determinate norme ambientali sollecitando il soggetto autorizzato ad



www.ambientelegale.it
info@ambientelegale.it
Tel.: 02 87366838
051 0353030 06 94443170

adempiere in un termine predisposto dall'autorità controllante.

La diffida risulta essere, nella logica della necessaria progressione dei provvedimenti descritti dalla norma, il primo necessario atto formale con cui si instaura tale procedura.

Ciò determina che la diffida assolve essenzialmente a due funzioni, e vale a dire:

- comunicare l'avvio del procedimento amministrativo. La stessa, infatti, lungi dal costituire misura amministrativa autonoma e logicamente prioritaria rispetto alle più gravi determinazioni dell'ordine di sospensione e della revoca, assolve alla funzione di mezzo di comunicazione dell'avvio del procedimento destinato a culminare nella statuizione sanzionatoria in modo da soddisfare le esigenze del giusto procedimento di cui all'art. 7¹ della legge 7 agosto 1990, n. 241².

- mettere l'interessato nelle condizioni di adempiere alle prescrizioni violate.

Nell'ambito della sequenza procedimentale indicata dal legislatore la diffida ha, infatti, lo scopo di consentire all'interessato di eliminare le violazioni riscontrate dall'amministrazione, evitando in tal modo l'adozione delle più gravi e maggiormente restrittive misure sospensive/interdittive dell'attività, sulla base delle norme sul procedimento amministrativo.

Rispetto a tale funzione ha pertanto un ruolo determinate l'indicazione ed il rispetto di un termine ad adempiere che funge da garanzia per il soggetto passivo e limite al soggetto attivo.

Deve infatti essere concesso al controllato un termine per adeguarsi prima di giungere ad un provvedimento esiziale in grado di compromettere l'attività del trasgressore.

In assenza del termine, invero, non potrà essere valutato il mancato adeguamento³. Nel momento in cui infatti non viene concesso un termine entro cui adeguarsi, la valutazione circa il mancato adeguamento risulta infatti prematura.

Peraltro, la chiara ed inequivocabile locuzione legislativa "stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità" non dà adito a dubbi sul fatto che la diffida debba prevedere necessa-

riamente un termine per la eliminazione delle irregolarità⁴.

A tal proposito, peraltro, si segnala che la giurisprudenza⁵ ha stabilito che tale principio è valido anche per il divieto di prosecuzione di attività di recupero esercitata in regime semplificato di cui all'art. 216 del d.lgs. 152 del 2006.

Secondo il giudice amministrativo, infatti, tale divieto deve essere preceduto da una diffida che evidenzi le irregolarità riscontrate in sede di controllo e inviti l'esercente a ripristinare le condizioni di esercizio in conformità alla legge.

Il novum dell'articolo 216 è proprio quello di estendere la portata del meccanismo di diffida, applicandolo anche in via preventiva alle procedure semplificate, nelle quali il rapporto tra il momento dell'inizio dell'attività e il momento del controllo si pone temporalmente in termini diversi dal regime ordinario.

Sulla sospensione e revoca

Solo nel caso in cui l'interessato non adempia nei modi e nei termini della diffida dovendosi rilevare un pericolo per l'ambiente, l'autorità deve procedere con la sospensione.

La sospensione dell'autorizzazione pertanto, salvo il caso in cui sia disposta per ovviare ad un'eventuale situazione di pericolo ambientale, non costituisce un esito automatico ed obbligatorio conseguente all'accertamento delle violazioni delle pre-

scrizioni dell'autorizzazione, ma presuppone a sua volta la violazione delle prescrizioni contenute nella diffida, la quale a tal fine non può omettere di indicare un termine entro il quale la ditta interessata deve porre in essere tutte le misure volte ad adeguare l'attività al contenuto dell'autorizzazione con l'avvertimento che il mancato adeguamento può comportare la sospensione o la revoca⁶ dell'autorizzazione. Da ciò ne consegue che il provvedimento che dispone la sospensione o la revoca dell'attività non può prescindere dal motivare in ordine alle ragioni per le quali la diffida non sia ritenuta sufficiente ad ottenere l'immediata rimozione delle irregolarità riscontrate e sia invece necessario disporre la sospensione o la revoca dell'autorizzazione per il sorgere di ragionevoli dubbi nella capacità della ditta ad assicurare il rispetto delle modalità operative previste nell'autorizzazione stessa, a causa, ad esempio, della tipologia delle infrazioni commesse, della loro frequenza, della loro gravità o reiterazione⁷.

Dall'analisi fin qui condotta si evince, quindi, come il dettato normativo individui una progressione logica e necessaria tra il previo esperimento del potere di diffida e la conseguente ed eventuale irrogazione della sospensione e – da ultimo – la revoca dell'autorizzazione, che risultano pertanto dei provvedimenti solo eventualmente esperibili previo verificato inadempimento del trasgressore delle prescrizioni imposte dalla pubblica amministrazione nei provvedimenti inibitori presupposti. 

1. Art. 7 L. 241 del 1990: "1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.
2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari".

² Consiglio di Stato, Sez. V n. 6238, del 5 dicembre 2012.

³ Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 9 marzo 2011, n. 640.

⁴ Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 17 dicembre 2009, n. 838

⁵ T.A.R. PUGLIA, Bari, Sez. I - 21 Aprile 2008, n. 951.

⁶ La revoca. Nel caso infine di mancato adempimento delle prescrizioni di cui alla diffida nonché di reiterate violazioni la PA dovrà procedere con la revoca dell'autorizzazione e la chiusura dell'impianto in caso di AIA.

Tale ultimo atto, si precisa, si configura quale atto dovuto e vincolato in caso di verificata omessa inosservanza delle prescrizioni.

⁷ T.A.R. VENETO, Sez. III - 7 luglio 2008, n. 1946.