

REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE.

DI CRISTINA GUARISCO

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 30 MAGGIO 2025, N. 4721

L'AUA può essere revocata quando il pericolo per la salute è solo potenziale, in applicazione del principio di precauzione, in tutte quelle ipotesi in cui il valore degli interessi in gioco e dei beni tutelati legittima una anticipazione delle soglie di tutela.

A fronte di un operatore che, sollecitato ad intervenire al fine di limitare possibili danni all'ambiente, non adempie nei termini e con le modalità richieste dall'amministrazione competente, l'esercizio del potere di revoca dell'AUA è ampiamente giustificato.

Il Consiglio di Stato affronta il tema del principio di precauzione in relazione ad un provvedimento di revoca AUA emesso sulla base del mancato adempimento delle plurime diffide trasmesse all'operatore privato in violazione dell'art. 208, co. 13, D. Lgs. 152/2006ⁱ, unitamente alle segnalazioni svolte dai cittadini, che ha causato potenziali pericoli per la salute e l'ambiente.

I giudici, ripercorrendo la vicenda e il relativo procedimento amministrativo che ha condotto alla revoca del provvedimento AUA, respingono l'appello proposto dall'operatore privato - operante nel settore dei rifiuti inerti non pericolosi e della produzione di conglomerati bituminosi - alla luce del principio di precauzione che giustifica, seppur sulla base di conoscenze scientifiche ancora lacunose, la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini anche solo in presenza di rischi potenziali.

Per comprendere la portata della decisione in esame, è utile ripercorrere brevemente lo sviluppo del procedimento amministrativo conclusosi con la revoca dell'AUA.

A seguito della reiterata inosservanza delle diffide inviate alla società appellante per la realizzazione di opere volte a risolvere problematiche ambientali e igienico-sanitarie derivanti dall'esalazione di odori e fumi e dalle emissioni moleste provenienti dall'impianto - segnalate da diversi anni dai residenti della zona e dal Comitato all'uopo costituito - la società propone alcuni interventi di adeguamento dell'impianto stesso che, nel 2017, vengono approvati dall'ente competente, il quale impone al privato di comunicare e documentare puntualmente le opere conseguentemente autorizzate.

Secondo l'amministrazione, il privato fornisce però comunicazioni generiche, incomplete e contraddittorie, e nel marzo del 2018 si dà formalmente avvio al procedimento per la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, la cui complessa istruttoria evidenzia l'inosservanza sia degli obblighi imposti dall'ente che delle modifiche proposte dalla ditta stessa.

A seguito di ulteriori diffide, nelle quali viene concesso al privato, senza esito alcuno, una proroga dei termini per adempiere, l'ente emette nel gennaio 2020 il provvedimento di revoca dell'AUA ai sensi dell'art. 208, co. 13, D. Lgs. 152/2006.

Il Consiglio di Stato, confermando il legittimo comportamento dell'amministrazione, mette in evidenza la lunga istruttoria da cui è scaturito il provvedimento impugnato, come a voler sottolineare

che l'ente non aveva altra scelta che quella di inibire l'esercizio dell'impianto ai sensi della citata normativa, posto che il privato, seppur messo nelle condizioni di sopperire alle criticità ambientali riscontrate, non è stato in grado di dimostrare di aver realizzato le prescrizioni dell'amministrazione o di essersi prontamente attivato in tal senso.

I giudici di Palazzo Spada rilevano come la reiterata e pacifica inosservanza degli obblighi imposti e il disagio manifestato dalla popolazione, riscontrato dall'amministrazione nell'eccesso delle emissioni, hanno determinato potenziali pericoli per la salute e l'ambiente tali per cui, in applicazione del principio di precauzione, è legittima una anticipazione delle soglie di tutela attraverso la revoca dell'AUA.

Nella sentenza, il principio di precauzione viene accennato solo nelle battute finali ma l'intera decisione si fonda sull'applicazione di tale criterio che consente di gestire rischi ambientali in situazioni di incertezza scientifica, limitando l'attività dell'operatore privato ancora prima che questa possa comportare una minaccia imminente di pericolo.

Il principio di precauzione, di diretta derivazione eurocomunitaria e codificato all'art. 301 del D. Lgs. 152/2006, è il criterio che sovrintende l'intera materia ambientale, semplificato con lo slogan *better safe than sorry*, con cui si intende come sia preferibile assumere misure preventive piuttosto che agire in un momento successivo quando il danno ambientale si sia già verificatoⁱⁱ.

Al fine di consentire l'armonizzazione di tale principio su tutto il territorio dell'Unione Europea, con la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, Bruxelles, 2.2.2000ⁱⁱⁱ, l'UE ha elaborato delle indicazioni che costituiscono un riferimento utile per gli stati membri chiamati a definirne le modalità operative.

Le considerazioni che emergono dalla lettura della Comunicazione evidenziano come la precauzione sia una strategia di gestione del rischio la quale prevede l'assunzione di misure di tutela *“senza aspettare di disporre di tutte le conoscenze scientifiche necessarie”*^{iv}, in un contesto nel quale *“le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte”*.

Tale principio interviene, dunque, nel momento in cui sussistono i seguenti presupposti: a) l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, b) la valutazione dei dati scientifici disponibili e c) l'ampiezza dell'incertezza scientifica^v.

Come affermato dalla giurisprudenza, conformemente a quanto impartito dall'UE, quando le amministrazioni sono chiamate ad assumere decisioni in condizioni di incertezza, l'anticipazione della tutela non può basarsi su una inconfutabile prova scientifica degli effetti dannosi, peraltro impossibile da raggiungere, ma deve essere predisposta sulla base di obiettive conoscenze tecniche e scientifiche disponibili in quel momento^{vi}.

In quest'ottica è evidente che il principio in esame *“rende legittimo un approccio anticipatorio ai problemi ambientali sulla base della considerazione che molti danni causati all'ambiente possono essere di natura irreversibile. Pertanto, per prevenire il rischio del verificarsi di tali danni, è legittimo anticipare l'adozione di misure di prevenzione, protezione e contrasto ad una fase nella quale non solo il danno non si è ancora verificato ma addirittura non esiste ancora la piena certezza scientifica a supporto dell'adozione di una misura posta a tutela dell'ambiente”*^{vii}.

Si parla, infatti, di rischio potenziale nel senso che questo *“non può essere interamente dimostrato, o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici”*^{viii}.

Ovviamente, l'intervento preventivo non può giustificare un ampliamento eccessivo della discrezionalità amministrativa. L'ente competente deve, quindi, agire nel rispetto del principio di proporzionalità, considerando tutti gli interessi in gioco e l'effettività dei rischi ambientali connessi all'attività esercitata dal privato. L'amministrazione deve quindi svolgere un rigoroso ragionamento

logico fondato sulla base di dati scientifici, seri ed oggettivi, come peraltro affermato dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 4647 del 9 maggio 2023, secondo cui *“il principio non conduce automaticamente a vietare ogni attività che, in via di mera ipotesi soggettiva e non suffragata da alcuna evidenza scientifica, si assuma foriera di eventuali rischi per la salute, privi di ogni riscontro oggettivo e verificabile. Il principio di precauzione richiede, piuttosto e in primo luogo, una seria e prudentiale valutazione, alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, dell'attività che potrebbe ipoteticamente presentare dei rischi”*.

È alla luce di tali considerazioni che assume particolare rilevanza l'istruttoria procedimentale che deve necessariamente svolgere l'amministrazione al fine di valutare se e quali misure adottare al fine di eliminare il rischio potenziale in applicazione del principio di precauzione.

Nel caso in esame, l'istruttoria amministrativa messa in rilievo dal Consiglio di Stato, accertando la sussistenza dei presupposti per la revoca dell'AUA ai sensi dell'art 208, co. 13, D. Lgs. 152/2006, è stata svolta nel rispetto del principio di proporzionalità sopra evidenziato attraverso un bilanciamento degli interessi in gioco.

In un primo momento, difatti, l'amministrazione, ritenendo che il rischio ambientale potesse essere eliminato mediante l'adozione di alcune misure precauzionali, ha concesso al privato un periodo di tempo per conformarsi agli obblighi impartiti prima di interrompere l'attività industriale.

Successivamente, l'ente, avendo accertato il mancato adempimento da parte dell'operatore, ha revocato l'AUA sulla base dei dati scientifici fino a quel momento raccolti, intervenendo prima che il danno potenzialmente irreversibile si verificasse.

Alla luce di tali considerazioni, si evince come la corretta applicazione dell'art. 208, co. 13, D. Lgs. 152/2006 - che impone la revoca dell'autorizzazione nelle ipotesi di mancata osservanza degli obblighi prescritti in caso di pericolo per la salute e per l'ambiente - poggi le proprie basi sul principio di precauzione che giustifica l'intervento dell'amministrazione competente ben prima che vi possa essere un pericolo imminente, ossia un rischio certo di danno.

Le disposizioni di cui al comma 13 dell'art. 208 del D. Lgs. 152/2006 rappresentano, pertanto, una ipotesi di concreta applicazione del principio di precauzione nel nostro ordinamento nell'ambito dell'attività di gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

In conclusione, la pronuncia mette in luce la stretta connessione tra il principio di precauzione e l'art. 208, co. 13, D. Lgs. 152/2006, in una fattispecie ove assume particolare rilevanza il fattore temporale dell'istruttoria, il quale ha consentito di accertare le continue inadempienze dell'operatore agli obblighi prescritti in materia ambientale, giustificando, in maniera del tutto legittima, una anticipazione della soglia di tutela mediante l'interruzione dell'esercizio dell'impianto dei rifiuti.

ⁱ Art. 208, co. 13, D. Lgs. 152/2006 – Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti: “[...] in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e 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 situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”.

ⁱⁱ AA.VV., *I principi in materia ambientale in Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2025, 751 ss.

ⁱⁱⁱ La Comunicazione Bruxelles 2.2.2000 COM (2000) 1 final è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>.

^{iv} Comunicazione, cit., 7

^v *Summaries of EU Legislation - Principio di precauzione* in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042>.

^{vi} Cons. Stato, sez. IV, 16.11.2023, n. 9852.

^{vii} AA.VV., *Gli obiettivi, i principi e i criteri della politica ambientale dell'Unione Europea* in Codice dell'Ambiente, Giuffrè, Milano, 2022, 108.

^{viii} Comunicazione, cit., 13.