

Il trasferimento delle autorizzazioni in materia di acque reflue

L'atto di trasferimento dell'autorizzazione allo scarico è spesso stato oggetto di dispute e disamine, dottrinali e giurisprudenziali, che hanno portato nel tempo a conclusioni non sempre convergenti.

Secondo alcuni il trasferimento dell'azienda a diverso soggetto comporta il diritto in capo al cessionario a vedersi trasferire l'atto permissivo, rilasciato in precedenza al cedente, in virtù di un diritto generale previsto dall'ordinamento insito nell'istituto della cessione¹. Dunque, laddove l'autorizzazione o l'impianto soggetto ad autorizzazione amministrativa si configuri come elemento costitutivo dell'organizzazione, sussisterebbe una sorta di automatismo per cui, il passaggio dell'autorizzazione - in caso di trasferimento della titolarità e in assenza di modifiche qualitative dello scarico - in capo al nuovo soggetto, potrebbe avvenire in maniera incondizionata, senza esigere un nuovo atto di assenso da parte dell'autorità amministrativa competente che, al contrario, opportunamente informata dal subentrante, si limiterebbe ad una semplice voltura, al fine di stornare le responsabilità ed informare le autorità di controllo in caso di necessità².

Diversamente esiste – è qui nasce il motivo del contendere – un'altra lettura di tale fattispecie secondo cui, la tutela generale dell'interesse pubblico obbiettivo della legge ambientale, non può essere conseguita verificando e disciplinando unicamente i requisiti oggettivi dell'attività che origina lo scarico³, in quanto andrebbero poste sotto controllo preventivo anche le caratteristiche e le qualità soggettive del richiedente⁴, in termini di affidabilità professionali e morali. Risultato, un trasferimento di titolarità, ancorché in assenza di mutamenti dei requisiti oggettivi, porterebbe ad una (ri)apertura dell'iter amministrativo al pari di una nuova autorizzazione.

Purtroppo, a tale diverse opinioni non segue nessuna disposizione normativa diretta a chiarire o inquadrare meglio ed in maniera complessiva tale vicenda, di conseguenza per fare una valutazione valida sarà necessario ricondurre il tutto ad una analisi generale dei profili della dogmatica giuridica.

¹ Cons. Stato sez. VI del 30 ottobre 1981 n. 617 "...la cancellazione del fallito dall'albo degli autotrasportatori si esaurisce nel rendergli impossibile giuridicamente un'ulteriore utilizzazione dell'autorizzazione, mentre se si negasse al successivo acquirente dell'azienda la possibilità di chiedere il rilascio dell'autorizzazione per l'identica attività verrebbe a negarsi, per questo ramo di attività, la stessa possibilità giuridica della cessione d'azienda in caso di fallimento, possibilità che è invece ammessa, in linea generale, dall'ordinamento"

² recente Cass. Pen. sez. III del 21 dicembre 2006 n. 2877; Cass. pen. Sez. III, 08.02.1991; Cass. pen., 21.05.1986;

³ tra cui possiamo indicare la dimensione, la dislocazione, la pericolosità del reflu, la tipologia di impianto di depurazione, la portata, il recapito, il contenuto dei reflui, ecc.

⁴ Cass. Pen., sez. III, 25.01.07, n. 2877; Cass. pen., 25.05.1982; Cass. pen. Sez. III, (ud. 29-04-1997), n. 6304; Cass. pen., 27.09.1983

Semplifichiamo, pensando ai provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa, a seconda che gli stessi possano essere fatti convergere nella sfera dell'*intuitu rei* o dell'*intuitu personae*⁵ (o in entrambe), dove – in un caso - sono essenziali, ai fini di un corretto esame da parte della PA, i requisiti oggettivi dell'attività ed i suoi effetti sull'ambiente esterno, nell'altro, devono essere prese in esame le qualità personali del destinatario del provvedimento. Oltre a ciò, osserviamo, in via pregiudiziale, la configurazione di alcuni più chiari ambiti autorizzativi in materia ambientale – aria e rifiuti - recuperandoli all'interno del dettato normativo vigente .

In tema di emissioni in atmosfera il principio generale contenuto nell' art. 269 c.1 del d.Lgs 152/2006 stabilisce che *".. per tutti gli impianti che producono emissioni deve essere richiesta un autorizzazione.."* prima dell'installazione, con una evidente riferimento al principio che vede questo tipo di autorizzazione concessa all'insediamento produttivo in sè e non al titolare dello stesso. In caso contrario, se avesse pensato ai soggetti titolari dell'impianto, il legislatore avrebbe detto qualcosa del tipo *".. tutti coloro che intendono installare, trasferire o modificare un impianto che genera emissioni devono richiedere un autorizzazione..."*. Difatti la ratio che ispira la disciplina è quella di tutelare l'interesse dell'amministrazione competente a controllare preventivamente la funzionalità e potenzialità inquinanti in termini di tempo, luogo e spazio, facendo rientrare tale atto in una sorta di permesso preventivo alla costruzione⁶, analogamente a quanto accade per i permessi a costruire⁷. Nello stesso articolo citato del TU ambientale, il legislatore, in linea con quanto ipotizzato, chiarisce che è necessario procedere alla richiesta di una nuova autorizzazione solo per chi vuole trasferire un impianto da un luogo ad un altro e per coloro che dovessero porre in essere una modifica sostanziale. Sicchè considerato il tenore letterale della norma, l'iter di rilascio dell'autorizzazione, in caso di trasferimento della titolarità di tali impianti, non apre a nessuna incertezza lasciandoci sostenere, con ragionevole convinzione, che il provvedimento è rilasciato unicamente *intuitu rei*.

Passiamo ai rifiuti. Per un impianto di recupero di rifiuti, la norma, oltre al controllo degli aspetti oggettivi caratterizzanti l'impianto, concede particolare attenzione ai requisiti soggettivi di moralità,

⁵ annoveriamo tra i primi ad es. il permesso di costruire, le concessioni di derivazione di acqua, ecc, mentre tra i secondi un porto d'armi, una licenza per l'apertura di un attività alimentare o di centro estetico, ecc.

⁶ la norma incriminatrice sanziona penalmente la semplice condotta di colui che inizia la costruzione indipendentemente dal fatto che lo stesso produca emissioni nell'atmosfera Cass. Pen. sez. III del 28 gennaio 2008 n. 2488, Cass. Pen. sez. III del 12 luglio 2006 n. 24057

⁷ facile sarebbe inoltre fare un confronto con l'art. 11 c.2 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 dove si legge che eventuali cessioni del permesso possono essere gestite con semplice voltura

di capacità personali⁸, condizionando la scelta della pubblica amministrazione, nella fase iniziale e nel prosieguo della vita dell'attività economica non solo alla valutazione dei requisiti oggettivi ma anche alle qualità personali del destinatario, facendo rientrare tale atto nella sfera degli atti dell'*intuitu personae*. A conferma di questo si può ricordare che, per il trasporto dei rifiuti e la gestione ordinaria dei rifiuti, le norme non solo prevedono l'individuazione di responsabili tecnici ma anche l'iscrizione di questi in appositi albi, iscrizione che avviene solo dopo che sia stata verificata e valutata l'idoneità tecnico-gestionale e morale dei richiedenti ai requisiti stabiliti dallo Stato in apposite disposizioni legislative⁹.

Passiamo ora ad analizzare cosa ci dice il dettato normativo in riferimento agli scarichi. È evidente che la norma, come è facile intuire dal combinato disposto art. 124 e 125 del d.lgs 152/2006¹⁰, dedichi particolare attenzione agli aspetti oggettivi caratterizzanti lo scarico da autorizzare, nondimeno tuttavia, bisogna tener conto che allo stesso art. 124 del D. Lgs. n. 152/2006 si legge una decisa “*personalizzazione*” dell'autorizzazione, laddove si afferma che la stessa “*.. è rilasciata unicamente al titolare dell'attività da cui origina lo scarico..*” dacchè l'opinione di molti secondo cui “*.. in caso di nuova titolarità dell'attività dalla quale origina il reflu si rende necessaria una nuova autorizzazione, ... atteso che l'autorizzazione viene rilasciata al titolare dell'attività, previo controllo delle qualità soggettive di affidabilità a garanzia, già nella fase preliminare, dell'effettiva osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge e di quelle aggiuntive imposte dall'autorità che provvede al rilascio dell'autorizzazione*”¹¹. Certo è che questo stride non solo con l'assenza, all'interno dello stesso nel titolo III del d.lgs 152/2006, così come previsto per i rifiuti, di espliciti richiami a requisiti soggettivi, ma anche con quanto definito al c. 12 dello stesso art. 124, dove si legge che unicamente “*per insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita ...*,

⁸ l'art. 8 del D.M. Ambiente 5 febbraio 1998 dettaglio tecnico richiamato dall'art. 214 e coll. della norma prima citata “*...d) non devono trovarsi in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione di attività o di concordato preventivo e in qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione straniera e) non devono aver riportato condanne con sentenza passata in giudicato, salvi gli effetti della riabilitazione e della sospensione della pena... f) devono essere in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori, secondo la legislazione italiana o quella del Paese di residenza; g) non devono essere sottoposti a misure di prevenzione di cui all'articolo 3, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modifiche ed integrazioni; h) non devono essersi resi colpevoli di false dichiarazioni nel fornire informazioni che possono essere richieste ai sensi del presente articolo...*”

⁹ Decreto 28 aprile 1998, n. 406

¹⁰ in particolare nell'art. 125 si legge: “*La domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali deve essere corredata dall'indicazione delle caratteristiche quantitative e qualitative dello scarico ... fabbisogno orario di acque per ogni specifico processo produttivo*”, mentre al c. 10 dell'art. 124 “*In relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato, l'autorizzazione contiene le ulteriori prescrizioni tecniche volte a garantire che lo scarico, ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, avvenga...*”.

¹¹ vedi nota n° 6

ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d'uso, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta una nuova autorizzazione ...”. Facciamo qualche passo indietro e proviamo a supportare alcune valutazioni, scomodando quell'istituto giuridico che va sotto il nome di elaborazione giurisprudenziale. Osserviamo allora un problema interpretativo pertinente: la delega delle responsabilità all'interno di una stessa organizzazione. Va sottolineato che la Suprema Corte, secondo un orientamento sistematico e costante in area penale, ha sempre affermato il concetto per cui, la delega e le conseguenti traslazioni di responsabilità in materia di scarichi devono essere accompagnate da specifiche condizioni soggettive in capo al delegato. Tra queste, risultano dichiarate ed interessanti, per la nostra valutazione, le presunte capacità economiche e tecnico-professionali, elementi chiave per una completa autonomia di gestione¹². A questo punto occorre fare qualche riflessione. Se la delega è un atto mediante il quale un organo trasferisce ad un altro organo l'esercizio di poteri e facoltà rientranti nella sua sfera di competenza e, per di più, la stessa richiede che il delegante possenga tutti gli elementi da trasferire al delegato, come fa il primo a trasferire capacità (es. tecnico-professionali) che potrebbe non avere, al secondo? E' certo infatti che nel titolo III - ahimè purtroppo - nulla si dice, in special modo per la fase relativa al rilascio del provvedimento permissivo, rispetto al possesso di tali requisiti¹³. Altra considerazione, fatte le dovute distinzioni, appare alquanto stravagante che, ai fini di una corretta traslazione delle responsabilità interna si ritenga importante analizzare i requisiti soggettivi del subentrante, valutando profili di affidabilità professionali ed economici e al contrario, in un iter amministrativo come quello di una richiesta di trasferimento della titolarità tra due soggetti assolutamente diversi¹⁴, ci si limiti a procedere con una semplice voltura.

Come evidenziato in queste pagine, la nota abitudine del legislatore di esercitarsi in passaggi di copia-incolla, non solo di richieste comunitarie ma anche di definizioni normative logore, senza mantenere chiarezza ed univocità di intenti e soprattutto senza tenere conto di empasse giudiziarie rilevate negli anni, non ci dà nessuna certezza sull'interpretazione delle regole che disciplinano l'istituto giuridico affrontato, ciò nonostante proviamo a trarre delle conclusioni:

- l'autorizzazione allo scarico è rilasciata al titolare dell'attività che origina lo scarico quindi ha carattere (anche) soggettivo pertanto va rilasciata *intuitu personae*

¹² Cass. pen. Sez. III Sent., 7 novembre 2007, n. 6420 ; Cass. pen. Sez. III, n. 422 Sent. 17 gennaio 2000 ; vedi anche p.139 *Tecnica di polizia giudiziaria ambientale* ed. 2008 – M. Santoloci

¹³ lasciando installazioni e sistemi tecnicamente complicatissimi in mano a ragionieri, consulenti del lavoro, geometri, ecc.

¹⁴ includendo in soggetti diversi anche trasformazioni e cessioni societarie

- l'autorizzazione allo scarico non è trasferibile unitamente all'impresa ed il passaggio della titolarità di quest'ultima, anche a parità di condizioni oggettive, è condizionato da un atto di assenso da parte dell'autorità amministrativa competente, al fine di permettere la valutazione dei requisiti generali di natura soggettiva del subentrante,
- le condizioni definite sul nuovo atto autorizzativo potranno essere diverse da quelle indicate nell'atto permissivo esistente ed adeguate, da parte dell'autorità competente, alle capacità soggettive del nuovo titolare,
- la durata, trattandosi di nuova autorizzazione, seguirà quanto definito all'art. 124 c. 8 del d.Lgs 152/2006.

25 giugno 2009

Ottavio Saia