



AVVOCATURA REGIONALE

Fasc. n. 87/2022

Direzione Regionale Ambiente

OGGETTO: Provvedimenti interdittivi antimafia ex art. 91 D.Lgs. n. 159/2011 ed ex art. 10 DPR 3/6/1998 n. 252 comminati a Pontina Ambiente srl, titolare dell'AIA rilasciata con Determinazione Dirigenziale n. B3695 del 13/8/2009. Richiesta di parere urgente.

Con nota prot. n. 70894 del 15 gennaio u.s. codesta Direzione Regionale chiedeva alla scrivente Avvocatura di esprimere un parere urgente sulla vicenda concernente, in generale, la legittimità del provvedimento di A.I.A., di cui alla Determinazione B. 6395 del 13/8/2009, rilasciato in favore di Pontina Ambiente srl, alla luce di n. 2 interdittive antimafia adottate dalla Prefettura di Roma, la prima nel 2006 e la seconda nel 2014.

In particolare, codesta Direzione riferisce che:

- Pontina Ambiente srl è titolare di un'Autorizzazione Integrata Ambientale concernente il "complesso impiantistico costituito da impianto di TMB e autorizzazione alla realizzazione e messa in esercizio di un nuovo invaso di discarica denominato VII invaso", in località Cecchina (Roncigliano) – Comune di Albano Laziale (RM) via Ardeatina km. 24,640, rilasciata con Determinazione Dirigenziale n. B6395 del 13/8/2009, per la durata di otto anni, con scadenza, quindi al 12/8/2017;
- con tale atto è stato autorizzato, contestualmente, l'esercizio del TMB e la realizzazione del VII invaso della discarica, a servizio del contiguo (citato) impianto di Trattamento Meccanico Biologico di RSU e assimilabili;
- nel 2006, con provvedimento n. 74258 del 29/11/2006, la Prefettura di Roma emetteva nei confronti della società una interdittiva antimafia; nel 2008, poi, i vertici aziendali della predetta società sono stati destinatari di misure cautelari da parte del Tribunale Penale di Roma;
- nel 2014, con provvedimento n. 61392/2014, la Prefettura di Roma emetteva una seconda interdittiva antimafia nei confronti della società Pontina Ambiente s.r.l.;
- nel 2015, a seguito di verifiche e controlli effettuati da Arpa Lazio sul sito, la Regione disponeva l'avvio del procedimento di riesame dell'A.I.A.;
- a seguito dell'incendio sviluppatosi nel giugno 2016 presso l'impianto TMB, i termini del procedimento di riesame venivano interrotti ed i conferimenti sia presso l'impianto TMB a servizio della discarica che presso la discarica stessa sono cessati alla data del 1/7/2016;
- con nota acquisita al prot. regionale n. 418368 del 11/8/2017, la Pontina Ambiente s.r.l. comunicava l'intenzione di voler prorogare l'efficacia dell'AIA, e pertanto provvedeva ad estendere l'efficacia delle relative polizze fideiussorie, con specifiche appendici, fino alla data del 11/10/2024;
- nel frattempo la società Pontina Ambiente impugnava l'interdittiva del 2014 al Tar del Lazio, che, in accoglimento del ricorso, con sentenza 23 luglio 2014 n. 8064 la annullava;

- sul ricorso in appello proposto dal Ministero degli Interni, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 981/2017, in riforma della sentenza di primo grado, confermava la legittimità della interdittiva del 2014;
- nel 2019 Pontina Ambiente affittava, allora, il ramo di azienda relativo all'impianto di TMB alla società Colle Verde a r.l., ed il ramo di azienda relativo al VII invaso della discarica ad Ecoambiente Srl, rimanendo titolare della gestione del IV, V e VI invaso della discarica;
- a seguito dell'affitto del ramo di azienda, Colle Verde srl chiedeva la voltura dell'autorizzazione con riferimento all'impianto di TMB (sempre inattivo a seguito del menzionato incendio), e la Regione Lazio, con la Determinazione n. GI4894 del 31/10/2019, disponeva la voltura dell'A.I.A. in favore della Colle Verde srl;
- ugualmente, in merito al VII invaso della discarica, con Determinazione n. GI1377 del 5/10/2020 la Regione Lazio disponeva la voltura dell'A.I.A. alla Ecoambiente srl;
- l'Autorizzazione Integrata Ambientale, pertanto, rilasciata nel 2009 in favore di Pontina Ambiente srl, ad oggi risulta essere suddivisa tra tre soggetti: la gestione dell'impianto di TMB a Colle Verde srl, giusta Determinazione n. GI4894 del 31/10/2019; la gestione del VII invaso della discarica a Ecoambiente srl, giusta Determinazione n. GI4894 del 31/10/2019; la gestione del IV, V e VI invaso a Pontina Ambiente srl (titolare originaria dell'unica AIA), sui quali invasi sono in atto le procedure di *capping*;
- con Ordinanza emessa ai sensi dell'art. 191 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., prot. n. 107903 del 15/07/2021, successivamente integrata con Ordinanza prot. n. 109778 del 16/07/2021, la Città Metropolitana di Roma Capitale ha ordinato ad Ecoambiente srl, *«in qualità di titolare, a seguito della voltura con Determinazione della Regione Lazio n. GI1377 del 05/10/2020, dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata dalla stessa Regione Lazio con D.D. n. B3695 del 13/08/2009»*, di attivare le procedure operative per la messa in esercizio della discarica per rifiuti non pericolosi presso il VII invaso, al fine del conferimento dei rifiuti provenienti dagli impianti di trattamento del rifiuto urbano indifferenziato prodotto dal Comune di Roma Capitale;
- la Ecoambiente srl ha riattivato il VII invaso della discarica, tutt'ora in esercizio, in virtù della Ordinanza prot. emergenza I del 11/01/2022, acquisita al prot. regionale n. 23164 del 12/01/2022, emessa dal Sindaco Metropolitan della Città Metropolitana di Roma Capitale, Roberto Gualtieri, che ha esteso fino al 15/07/2022 il limite temporale delle suddette Ordinanze, consentendo, inoltre, oltre che al Comune di Roma Capitale, anche ad ulteriori 24 Comuni dell'Area Metropolitana di conferire i rifiuti urbani indifferenziati, previo trattamento (da svolgersi tuttavia in altri impianti), presso la discarica in argomento.

Tutto ciò premesso, codesta Direzione ha chiesto alla scrivente Avvocatura di esprimersi su seguenti quesiti:

1. “è legittimo, in pendenza della seconda interdittiva datata 2014, l'affitto dei rami di azienda quale atto dispositivo della autonomia contrattuale di Pontina Ambiente srl a società che svolgono attività di smaltimento rifiuti, percependone un utile diretto, la cui tracciabilità deriva e riporta comunque a proventi a loro volta derivanti dai rapporti con la P.A.?”;
2. sono legittime le conseguenti volture rilasciate dalla Regione Lazio, deprivate del previsto iter procedurale, ma operate “d'ufficio”?
3. si può escludere in questo caso una fattispecie di interposizione fittizia?”

Orbene, in risposta ai tre suddetti (e distinti, ancorché tra loro collegati) quesiti, si osserva quanto segue.

I. Nell'analisi del primo quesito, giova innanzitutto richiamare la sentenza n. 57/2020 della Corte costituzionale, menzionata nella stessa richiesta che si riscontra. Come ricordato da codesta Direzione, tale pronuncia prende posizione sugli effetti dell'informazione interdittiva antimafia in relazione ai diritti consacrati nell'art. 41 Cost., evidenziando come l'estrema pericolosità del fenomeno mafioso, unitamente al rischio di una lesione della concorrenza e della dignità e libertà umana, giustificano la compressione e il sacrificio della libertà di iniziativa economica privata. Si ricordano altresì, per la loro chiarezza, le parole che hanno accompagnato tale pronuncia nel comunicato emanato dall'Ufficio Stampa della Corte costituzionale in data 26 marzo 2020: *"L'informazione antimafia interdittiva adottata dal Prefetto nei confronti dell'attività privata delle imprese oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa non viola il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata perché, pur comportandone un grave sacrificio (nella specie era in gioco l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane), è giustificata dall'estrema pericolosità del fenomeno mafioso e dal rischio di una lesione della concorrenza e della stessa dignità e libertà umana"*.

Tali considerazioni inducono ad una riflessione di fondo.

In primo luogo non è chi non veda l'estrema gravità del contegno assunto dall'Amministrazione regionale allorché, incurante della intervenuta interdittiva direttamente emessa nei confronti della soc. Pontina Ambiente nel 2006, decideva di rilasciare egualmente (come se nulla fosse) l'autorizzazione ambientale nell'agosto 2009.

In secondo luogo le considerazioni sopra espresse dovrebbero di per sé far propendere anche per una valutazione di illegittimità delle operazioni di affitto di rami d'azienda poste in essere dalla Società Pontina Ambiente s.r.l. nel 2019, quando era intervenuta pure la seconda interdittiva (del 2014). In altri termini gli Uffici regionali di allora permisero alla società, colpita da ben due interdittive, sia di iniziare ad operare, prima, e di cedere i rami di azienda (rispettivamente per l'esercizio del TMB e per l'utilizzo della discarica) poi.

Ma v'è di più. Quand'anche non fosse intervenuta la summenzionata pronuncia della Corte costituzionale, considerazioni di tenore analogo a quelle effettuate dovrebbero discendere dall'analisi della giurisprudenza più risalente nel tempo che – nello specifico – è anteriore alle anzidette operazioni di affitto da parte della Società Pontina Ambiente s.r.l.

Il riferimento è alla sentenza n. 1743/2016 del Consiglio di Stato, nonché alla sentenza n. 1220/2016 del Tar Calabria – Reggio Calabria.

Le fattispecie analizzate dalla giurisprudenza amministrativa nelle anzidette pronunce sono agevolmente sovrapponibili a quella odierna. Esse hanno infatti evidenziato come, in pendenza di un'interdittiva antimafia, l'espletamento di operazioni quali l'affitto di un ramo d'azienda debba essere valutato come possibile tentativo di eludere i limiti della normativa antimafia.

Queste, in particolare, le considerazioni espresse dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 1743/2016:

"Rilevano altresì le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa, sia essa in forma individuale o collettiva, nonché l'abuso della personalità giuridica.

Tali vicende e tale abuso non sono altrimenti spiegabili, secondo la logica del "più probabile che non", se non con la permeabilità mafiosa dell'impresa e il malcelato intento di dissimularla, come, ad esempio, nei



*casi previsti dall'art. 84, comma 4, lett. f), del D.Lgs. n. 159 del 2011 e, cioè, le sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società, nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva con soggetti destinatari di provvedimenti di cui alle lettere a) e b) dello stesso art. 84, comma 4, del D.Lgs. n. 159 del 2011, realizzate con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti e le qualità dei subentranti, 'denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia'. Rilevano, più in generale, tutte quelle operazioni fraudolente, modificative o manipolative della struttura dell'impresa, che essa esercitata in forma individuale o societaria: - scissioni, fusioni, **affitti di azienda o anche solo di ramo di azienda**, acquisti di pacchetti azionari o di quote societarie da parte di soggetti, italiani o esteri, al di sopra di ogni sospetto, spostamenti di sede, legale od operativa, in zone apparentemente 'franche' dall'influsso mafioso; - aumenti di capitale sociale finalizzati a garantire il controllo della società sempre da parte degli stessi soggetti, patti parasociali, rimozione o dimissioni di sindaci o controllori sgraditi; - walzer di cariche sociali tra i medesimi soggetti, partecipazioni in altre società colpite da interdittiva antimafia, gestione di diverse società, operanti in settori diversi, ma tutte riconducibili alla medesima governance e spostamenti degli stessi soggetti dalle cariche sociali dell'una o dell'altra, etc.".*

Il Tar Calabria – Reggio Calabria, sulla scorta di tali specifiche e trancianti indicazioni, si è pronunciato come segue nella sentenza n. 1220/2016 che – lo si è già precisato – si sofferma sul valore da assegnare a operazioni quali l'affitto di ramo d'azienda poste in essere all'indomani dell'emanazione di un'interdittiva antimafia:

*"La giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sent. 1743/16) ha avuto modo di precisare che rilevano ai fini della identificazione di un pericolo di infiltrazione mafiosa anche le operazioni societarie che, apparentemente lecite, sono compiute allo scopo di eludere gli stringenti limiti della normativa antimafia. Tra queste, anche le forme di scissione e fusione tra società **nonché la cessione o l'affitto del ramo d'azienda**. In presenza di fattori qualificanti, la cessione del ramo d'azienda può costituire uno strumento per mezzo del quale una impresa divenuta incapace a contrarre con la P.A. possa continuare a lucrare indebitamente insinuandosi nel contesto aziendale di un'altra impresa (cessionaria) e mantenendo il controllo della specifica attività".*

Le considerazioni sin qui rappresentate per il tramite delle due pronunce citate appaiono tanto più rilevanti qualora si consideri che, come evidenziato dalla stessa Direzione richiedente nel primo quesito formulato, la Società Pontina Ambiente s.r.l. percepisce un utile diretto dall'affitto dei rami d'azienda "la cui tracciabilità deriva e riporta comunque a proventi a loro volta derivanti dai rapporti con la P.A.". Quindi, in disparte il pur possibile sospetto che le due cessioni possano dar vita a fenomeni simulati (con il che la società raggiunta dalle interdittive prosegue, di fatto, una gestione che i provvedimenti prefettizi miravano invece a paralizzare), l'utile economico che la Pontina Ambiente ritrae dai due contratti di affitto costituisce un elemento idoneo a neutralizzare, nella pratica, gli effetti dei due atti della Prefettura.

Giova aggiungere, infine, che con la recente sentenza n. 1827 del 3 marzo 2021, il Consiglio di Stato, ha ribadito "come la giurisprudenza in materia ha da tempo chiarito che anche le attività soggette al rilascio di autorizzazioni, licenze o a s.c.i.a. soggiacciono alle informative antimafia e che è pertanto ormai superata la rigida bipartizione e la tradizionale alternatività tra comunicazioni antimafia, applicabili alle autorizzazioni, e informazioni antimafia, applicabili ad appalti, concessioni, contributi ed elargizioni (Consiglio di Stato 9 febbraio 2017; 8 marzo 2017, n. 1109; 4 marzo 2019, n. 1500)" ed ha ricordato che nel Parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 3088 del 17 novembre 2015 si era in particolare evidenziato che "le perplessità di ordine sistematico e teleologico sollevate in ordine all'applicazione di tale disposizione anche alle ipotesi in cui non vi sia un rapporto contrattuale - appalti o concessioni - con la Pubblica amministrazione non hanno ragion d'essere, posto che anche in ipotesi di



attività soggette a mera autorizzazione l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubbliche", e che "l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (A.P. n. 3 del 6 aprile 2018), ha chiarito che il provvedimento di cd. interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica, e dunque la insuscettività del soggetto (persona fisica o giuridica) che di esso è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinino (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione riconducibili a quanto disposto dall'art. 67 D.Lgs. 159/2011, n. 159. Tali considerazioni hanno trovato recente e piena conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 57/2020, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 89-bis e 92, commi 3 e 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.7.7. Dunque, le revocche disposte d'ufficio costituiscono corretta applicazione delle norme e dei principi richiamati, esattamente come già affermato in primo grado».

II. Sulla scorta delle osservazioni che precedono, si può a questo punto affrontare con completezza il secondo quesito formulato dalla Direzione richiedente, inerente alla legittimità o meno delle volture rilasciate dalla Regione Lazio in difetto del relativo iter procedurale. Codesta Direzione ha infatti rappresentato che, a seguito delle predette operazioni di affitto di ramo d'azienda, è stata operata la voltura dell'A.I.A. prima in favore della Società Colle Verde s.r.l. (Det. dirig. n. G14894 del 31/10/2019) e, successivamente, in favore della Società Ecoambiente s.r.l. (Det. dirig. n. G11377 del 5/10/2020), in difetto dell'espletamento delle relative verifiche. Tale voltura, come nota correttamente codesta Direzione, è avvenuta ("d'ufficio") con modalità anomale, essendo stati i provvedimenti finali "deprivati del previsto iter procedurale".

Quanto precedentemente rappresentato circa l'illegittimità delle operazioni di affitto di ramo d'azienda o, quanto meno, il possibile carattere elusivo di tali operazioni rispetto alla normativa antimafia, è certamente suscettibile di riverberarsi negativamente, per altra via, sulle volture *de quibus*, determinandone l'illegittimità. Si rivela tuttavia non necessario ricorrere a un ragionamento di tal sorta per concludere nel senso dell'illegittimità delle suddette volture, poiché le stesse, oltre ad essere state indebitamente rilasciate – come detto – in pendenza di un'interdittiva antimafia, sono state adottate in difetto del relativo iter procedurale.

A testimonianza di ciò, basti richiamare quanto previsto dalle "Prime linee guida agli uffici regionali competenti, all'ARPA Lazio, alle amministrazioni provinciali e ai comuni, sulle modalità di svolgimento dei procedimenti volti al rilascio delle autorizzazioni agli impianti di gestione dei rifiuti ai sensi del d.lgs. 152/06 e della l.r. 27/98", adottate dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 239 del 18/04/2008. Tali linee guida – in caso di variazioni societarie – prevedono l'espletamento di un'apposita istruttoria volta a verificare la permanenza dei requisiti soggettivi previsti dalla legge affinché le autorizzazioni già in essere possano mantenere la propria validità. Per converso, la Direzione richiedente ha provveduto ad evidenziare che, fra i controlli non espletati in occasione del rilascio delle volture, figura proprio quello relativo alle affittuarie volturate e che, in definitiva, quella "apposita istruttoria" non è stata affatto condotta.

In definitiva, il mancato rispetto del previsto iter procedurale va *a fortiori* a svuotare di legittimità il rilascio delle anzidette volture qualora si consideri che – come già rappresentato – le stesse sono state rilasciate in pendenza di un provvedimento interdittivo.

Giova a questo punto, però, effettuare una doverosa puntualizzazione.

Il fatto che gli atti *in illo tempore* adottati dall'Amministrazione (rilascio, in primo luogo, dell'AIA del 2009 e, poi, la voltura del titolo, "suddiviso in due", nel 2019 e nel 2020 a favore delle società affittuarie dei relativi rami di azienda) siano (come ripetesì) illegittimi non avrebbe potuto comportare (né comporta oggi) il ricorso all'autotutela; invero non sarebbe stato possibile né disporre l'annullamento d'ufficio degli atti, ex art. 21 *nonies* L. n. 241/90, stante il notevole lasso temporale decorso dal rilascio dei titoli (e la conoscenza pregressa, da parte della P.A., delle due interdittive antimafia), né avvalersi dell'istituto della revoca (per il quale è innegabile l'inesistente ricorrenza del presupposto dell'art. 21 *quinques*, atteso che non v'è nulla di "sopravvenuto" che possa far rimediale la P.A. sul potere già esercitato, stante il fatto che le due interdittive erano, appunto, pregresse all'adozione dell'Aia, prima, e delle volture, dopo). Ed infatti codesta Direzione ha preso atto, quando tale autotutela è stata fortemente invocata dal Comune di Albano, delle pronunce del TAR Lazio (ord.za n. 131 del 13 gennaio 2020) e del Consiglio di Stato (ord.za, sul relativo appello cautelare, n. 1139 del 6 marzo 2020), che hanno respinto le istanze incidentali di sospensione della relativa D.D. n. G 14894 del 31 ottobre 2019 (di rigetto delle domande di revoca dell'AIA originaria).

Escluso il ricorso all'autotutela residua, però, il potere odierno della P.A. di esaminare sia l'istanza della soc. Colle Verde volta ad ottenere l'Autorizzazione unica per la trasformazione dell'ex TMB, sia di rivalutare l'efficacia della originaria AIA che ricomprendeva un impianto unico, complessivamente considerato (TMB e discarica a servizio esclusivo di quello), sul (nuovo) presupposto che, oggi, la situazione del sito è radicalmente mutata (atteso che la discarica è servente rifiuti provenienti da altri Comuni) e che ciò determina l'onere per l'Ente di rilasciare una "nuova" AIA. Ed è per tale ultima ragione, evidentemente, che è convocata la prossima Conferenza dei servizi di cui alla nota, di codesta Direzione, prot. 88310 del 28 gennaio u.s..

Occorre infine segnalare la sostanziale irrilevanza del giudizio (pendente tra la soc. Pontina Ambiente ed il solo Ministero degli Interni e che sarebbe andato in decisione all'udienza del 25 gennaio scorso) avente ad oggetto la legittimità del diniego opposto sulla domanda di (mero) riesame delle due interdittive a fronte delle vicende penali sopravvenute: allo stato, infatti, sulla seconda (ed assorbente) interdittiva si è formato il giudicato (rappresentato dalla citata sentenza del Consiglio di Stato n. 981/2017 che, in riforma della decisione di primo grado del TAR, confermava la legittimità della interdittiva medesima): ed è su questo dato di fatto incontrovertibile che oggi si deve formare la volontà regionale.

III. Con il terzo quesito codesta Direzione chiede se – nella fattispecie *de qua* – si possa escludere la configurazione di un'ipotesi di interposizione fittizia.

Alla luce degli orientamenti giurisprudenziali riportati in risposta al primo quesito (sent. n. 1743/2016 del Consiglio di Stato, sent. n. 1220/2016 del Tar Calabria – Reggio Calabria), si ritiene ragionevole non poter escludere in radice l'eventualità di un'interposizione fittizia, che troverebbe la propria ragion d'essere nella volontà di eludere i limiti posti dalla normativa antimafia. La configurabilità – in astratto – di un'ipotesi di interposizione fittizia richiede naturalmente una verifica in concreto dei relativi presupposti, fermo restando quanto già evidenziato relativamente ai dubbi di legittimità – avanzati dalla Direzione richiedente – delle operazioni di affitto di rami d'azienda poste in essere dalla Società Pontina Ambiente s.r.l. e delle volture consequenzialmente rilasciate dalla Regione Lazio.



Si renderà pertanto necessario, in occasione della imminente Conferenza di servizi convocata per il riesame dell'A.I.A. - Ecoambiente s.r.l., tenere in considerazione tutti i profili di criticità sopra evidenziati.

Nei termini suestesi è il richiesto parere.

L'estensore
(Avv. Rosa Maria Privitera)

L'Avvocato Coordinatore
(Rodolfo Murra)