

Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'attività di gestione di rifiuti speciali pericolosi e non rilasciata ad una società successivamente dichiarata fallita

Cons. Stato, Sez. IV 6 novembre 2025, n. 8636 - Lamberti, pres. f.f.; Tagliasacchi, est. - Provincia di Pavia (avv. Cerbo) c. Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. (avv. Masera).

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'attività di gestione di rifiuti speciali pericolosi e non rilasciata ad una società successivamente dichiarata fallita.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, la Provincia di Pavia ha impugnato la sentenza n. 3254 del 2024 del T.a.r. Lombardia - Milano, con cui è stato accolto il ricorso proposto dal Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. per l'annullamento del provvedimento dell'anzidetta Provincia del 25 settembre 2023 prot. n. 52773, recante la revoca ex art. 29-*decies*, comma 9, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006 dell'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'esercizio dell'attività di gestione dei rifiuti speciali pericolosi e non, che era stata precedentemente rilasciata con decreto della Regione Lombardia n. 5002 del 16 giugno 2015 in favore della società Eredi Bertè Antonino S.r.l. *in bonis*, con sede legale in Mortara (PV), via Enrico Fermi n. 5, società successivamente dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Pavia n. 60 del 2 luglio 2019.

Con il medesimo provvedimento del 25 settembre 2023 prot. n. 52773, è stata, inoltre, disposta la “*chiusura dell'Installazione IPPC ... fatte salve le operazioni di mantenimento in sicurezza correlate alla chiusura delle attività previa autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria e secondo modalità da quest'ultima indicate*” ed è stato prescritto al Curatore fallimentare della società Eredi Bertè Antonino S.r.l. di presentare, entro il termine di trenta giorni dalla notifica del provvedimento, all'Autorità Competente, ad ARPA ed al Comune un “*Piano di Indagine Ambientale dell'area a servizio dell'insediamento all'interno del quale dovranno essere codificati tutti i centri di potenziale pericolo per l'inquinamento del suolo, sottosuolo e delle acque superficiali e/o sotterranee quali, ad esempio, impianti ed attrezzature, depuratori a presidio delle varie emissioni, aree di deposito e relative tubazioni di trasporto ecc., documentando i relativi interventi programmati per la messa in sicurezza degli stabili*”.

2. In punto di fatto occorre premettere che, con il citato decreto n. 5002 del 16 giugno 2015, la Regione Lombardia aveva rilasciato in favore della società Eredi Bertè Antonino S.r.l. *in bonis* l'AIA per l'esercizio dell'attività di gestione dei rifiuti speciali pericolosi e non in uno stabilimento (complesso IPPC) sito nel comune di Mortara (PV).

Tuttavia, a seguito di un incendio verificatosi il 6 settembre 2017 e dei successivi accertamenti eseguiti dall'ARPA Lombardia, la Provincia di Pavia ha adottato la diffida del 2 agosto 2018 prot. 47569 (doc. 6 parte appellante) per il cui tramite – tra le altre prescrizioni – ha ordinato alla società Eredi Bertè Antonino S.r.l. *in bonis* di adempiere “*alle prescrizioni autorizzative AIA ed a ripristinare la situazione autorizzata in relazione allo stoccaggio di rifiuti*”.

Successivamente, la società Metal Waste Recycling S.r.l. (MWR S.r.l.), in data 11 giugno 2019, ha stipulato un contratto di affitto di azienda con la Eredi Bertè Antonino S.r.l. per l'intero complesso aziendale di cui si tratta, presentando conseguentemente, in data 18 luglio 2019, alla Provincia di Pavia un'istanza di voltura dell'AIA n. 5002 del 16 giugno 2015. Con la sopra richiamata sentenza n. 60 del 2 luglio 2019, il Tribunale di Pavia ha dichiarato il fallimento della Eredi Bertè Antonino S.r.l. e la Provincia di Pavia – facendo seguito all'anzidetta diffida del 2 agosto 2018 prot. 47569 – dopo aver comunicato alla sola MWR S.r.l., con nota prot. 28012 del 22 ottobre 2019, l'avvio del procedimento di revoca dell'AIA, ha adottato nei confronti della medesima MWR S.r.l. il provvedimento del 3 dicembre 2019, prot. n. 68491/2019, recante la revoca dell'AIA n. 5002 del 16 giugno 2015.

Tale provvedimento è stato annullato dal T.a.r. Lombardia con la sentenza n. 2208 del 19 novembre 2020 per violazione del principio di proporzionalità dal momento che l'amministrazione provinciale aveva omesso di considerare l'istanza di voltura dell'AIA e aveva precluso alla MWR S.r.l. di illustrare il piano necessario per ottemperare alla diffida del 2 agosto 2018. La medesima pronuncia, quanto all'effetto conformativo, ha disposto la riattivazione del procedimento previa concessione alla società MWR S.r.l. di un congruo termine, non inferiore a novanta giorni dalla nuova comunicazione di avvio del procedimento, per consentirle di ottemperare alle prescrizioni contenute nell'originaria diffida della Provincia di Pavia del 2 agosto 2018, prot. n. 47569.

In ottemperanza alla sentenza, l'amministrazione, con nota prot. 27023 del 18 gennaio 2021 (inviata anche al Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l.), ha chiesto alla MWR S.r.l. di trasmetterle entro trenta giorni la documentazione mancante ai fini del perfezionamento della voltura dell'AIA.

Il Comune di Mortara, *medio tempore*, ha adottato l'ordinanza n. 37 del 15 novembre 2022, recante l'ordine di rimozione

dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, poi parzialmente annullata in autotutela con ulteriore ordinanza n. 2 del 12 gennaio 2023.

Con sentenza n. 14 dell'11 marzo 2022 del Tribunale di Pavia è stata dichiarata fallita anche la società MWR S.r.l. e la Provincia, in data 16 marzo 2023, in considerazione dell'anzidetta sentenza di fallimento, ha dichiarato l'improcedibilità dell'istanza per la voltura dell'AIA presentata dalla società stessa e, con il provvedimento del 25 settembre 2023 prot. n. 52773, senza previa attivazione del contraddittorio e senza ulteriore istruttoria, ha disposto la revoca dell'AIA nei confronti del Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. ricorrente in primo grado e odierno appellato, ordinando altresì di redigere il sopra menzionato piano di indagine ambientale.

3. A fronte dell'adozione del predetto provvedimento, il Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, chiedendone l'annullamento in ragione, tra l'altro, della violazione delle garanzie partecipative e del difetto di istruttoria.

4. Con la sopra menzionata sentenza n. 3254 del 2024, il T.a.r. Lombardia - Milano ha accolto il ricorso annullando il provvedimento, ritenendo fondate e assorbenti le sopra menzionate censure per il cui tramite era stata prospettata la violazione delle garanzie partecipative e la carenza di istruttoria in ordine all'ambito cui si riferivano le determinazioni contenute nel provvedimento medesimo, con particolare riferimento all'individuazione dei mappali coinvolti.

In sintesi, il giudice di primo grado ha rilevato che l'amministrazione, dopo la sentenza n. 2208 del 2020 e dopo aver dichiarato improcedibile la voltura dell'AIA in favore della MWR S.r.l., ha riattivato nei confronti del Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. il procedimento precedentemente avviato nei confronti della MWR S.r.l., senza tuttavia instaurare *"un effettivo contraddittorio"*, con la precisazione che tale violazione avrebbe determinato anche significative lacune sostanziali del provvedimento relative *"all'ambiguità di fondo delle determinazioni assunte"*, dal momento che, a causa di un'inadeguata istruttoria, le anzidette determinazioni non avevano individuato in modo specifico l'ambito di riferimento, né avevano accertato l'effettiva disponibilità dei mappali interessati e la loro destinazione *"limitandosi ad indicazioni generiche legate alla collocazione dell'impianto"*, con la conseguenza che il provvedimento stesso risulta *"ambiguo e non consente di individuare l'ambito cui si riferiscono gli obblighi imposti al curatore fallimentare in correlazione con la disposta revoca dell'AIA"*.

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello la Provincia di Pavia, formulando tre distinti motivi di gravame.

5.1. Con il primo motivo, l'appellante ha censurato la sentenza sostenendo che essa sia *"all'evidenza viziata da ultrapezizione"*, dal momento che il giudice di primo grado, in asserita violazione dell'art. 34, comma 1, c.p.a. e del principio della domanda, avrebbe accolto il ricorso non già per il vizio prospettato dal Fallimento ricorrente, ossia per l'omessa comunicazione d'avvio del procedimento, bensì per *"un'asserita e non meglio precisata violazione del contraddittorio"*. Sotto un diverso profilo, la Provincia di Pavia ha osservato che il Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. è stato coinvolto nel procedimento *"fin dal suo avvio e durante tutto lo svolgimento"* e ha richiamato, in particolare, la diffida del 2 agosto 2018, che a suo dire avrebbe avviato il procedimento *de quo* e che, pur essendo stata inviata alla società quando era *in bonis*, sarebbe stata di per sé sufficiente per non onerare l'amministrazione di provvedere alla notifica del medesimo provvedimento anche al Curatore dopo la dichiarazione di fallimento.

In secondo luogo, il Fallimento avrebbe avuto comunque notizia *aliunde* del procedimento e sarebbe stato messo nelle condizioni di potervi partecipare, come sarebbe dimostrato dalla circostanza che una copia del primo provvedimento di revoca dell'AIA, notificato alla società MWR S.r.l., era stato trasmesso pure al Fallimento in persona del Curatore, il quale aveva dato comunque prova di conoscere il contenuto degli atti notificati alla società prima della dichiarazione di fallimento, essendo anche intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio R.G. n. 272-2020 avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento adottato nei confronti della MWR S.r.l..

Infine, la revoca costituirebbe in ogni caso un *"provvedimento dovuto"* in presenza dei presupposti di legge (inottemperanza alla diffida e situazione di pericolo o di danno per l'ambiente).

5.2. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante ha contestato l'asserita *"carenza di istruttoria in ordine all'ambito cui si riferiscono le determinazioni contenute nel provvedimento gravato, con riferimento alla disponibilità e alla destinazione dei mappali coinvolti"* e, sul punto, ha osservato che l'asserita carenza di istruttoria *"non inficia in alcun modo la statuizione – evidentemente primaria, nell'economia del provvedimento impugnato – riguardante la revoca dell'autorizzazione a proseguire l'attività"*, a fronte delle violazioni acclarate con la diffida e del venir meno dei requisiti che, a suo tempo, avevano consentito il rilascio dell'AIA (permanenza nel sito di migliaia di metri cubi di rifiuti combustibili, distruzione o compromissione degli impianti di trattamento, carenza delle condizioni minime di sicurezza).

5.3. Con il terzo motivo di gravame, infine, è stata censurata la parte della sentenza in cui il T.a.r. ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, in ragione dell'omessa notifica ad almeno un controinteressato, individuato nel Comune di Mortara, pur testualmente citato nel provvedimento impugnato.

6. Si è costituito in giudizio il Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l., replicando alle censure proposte e chiedendo il rigetto dell'appello. In particolare la parte appellata ha ribadito come la Provincia di Pavia abbia adottato il provvedimento impugnato in totale carenza di contraddittorio procedimentale, omettendo di instaurare un nuovo e autonomo procedimento nei confronti del Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l., fermo restando che la revoca dell'AIA e l'ordine di predisporre un piano di indagine ambientale erano stati adottati nonostante l'accertata indisponibilità dell'area da parte della

Curatela “*per effetto di vincoli penali e mancanza di titolarità*”.

Il provvedimento di revoca sarebbe, poi, carente sotto il profilo istruttorio, non essendo stato individuato chiaramente l'ambito territoriale e gli immobili coinvolti, con particolare riferimento ai mappali 871 (acquisito nella massa fallimentare) e 1182 (non di proprietà della fallita), fermo restando che non sarebbero stati resi chiari gli obblighi imposti al Curatore fallimentare, in particolare per quanto concerne la redazione del Piano di Indagine Ambientale e le misure di recupero ambientale.

In ogni caso, il Fallimento ha osservato che le comunicazioni richiamate dalla Provincia allo scopo di dimostrare l'effettività del contraddittorio erano riferite “*a fasi diverse ed antecedenti*”, relative alla voltura dell'AIA in favore della società MWR S.r.l. e non quindi specificamente al procedimento di revoca sfociato nel provvedimento impugnato, che era stato avviato solo nel 2023 e rispetto al quale non era pervenuta alcuna formale comunicazione di avvio procedimentale, né alcuna indicazione dei motivi ostativi e non era neppure mai stato concesso alcun termine per deduzioni, sicché sarebbe evidentemente mancata una vera e propria instaurazione del contraddittorio.

Sotto un altro concorrente profilo, il provvedimento impugnato, come rilevato dal T.a.r., risulta ambiguo nell'identificazione dei mappali interessati (che non risultano neppure menzionati), così come nel riferimento alla titolarità delle aree, nella ricostruzione dei presupposti materiali della revoca e nell'individuazione degli obblighi imposti alla Curatela, fermo restando che il potere di revoca, anche quando risulta vincolato, non esime l'amministrazione dal dovere di motivare in modo specifico e coerente con gli atti istruttori, affinché la revoca stessa sia correlata al caso concreto, senza risolversi in un rinvio generico a provvedimenti antecedenti.

Inoltre, nel caso di specie, vi sarebbero una pluralità di circostanze di fatto rilevanti e non contestate: in primo luogo, infatti, l'area in questione risulta essere stata nella disponibilità di soggetti diversi dal Fallimento posto che non tutti i mappali costituenti l'impianto IPPC di Mortara erano di proprietà della Eredi Bertè Antonino S.r.l. *in bonis* e che solo il mappale n. 871 è stato acquisito alla massa fallimentare, con la conseguente impossibilità per la Curatela di disporre degli immobili di cui ai mappali nn. 1103 e 1182, fermo restando, peraltro, che anche in relazione al mappale n. 871 il Fallimento non ne ha mai avuto la piena disponibilità, sia per il provvedimento di sequestro penale adottato a seguito dell'incendio del 6 settembre 2017, sia perché l'attività aziendale e gli immobili erano stati concessi in affitto alla MWR S.r.l..

In secondo luogo, il Comune di Mortara ha nel frattempo avviato interventi di bonifica autonomi, sicché, se la Provincia avesse coinvolto il Fallimento nel procedimento, sarebbero stati rappresentati quegli “*elementi fattuali o valutativi che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento*”.

Da ultimo, a proposito del terzo motivo di gravame, il Fallimento appellato ha eccepito che il Comune di Mortara non essendo “*destinatario né autore*” del provvedimento impugnato non può essere considerato portatore di un interesse qualificato e differenziato e, come più volte affermato dalla giurisprudenza amministrativa, la qualifica di controinteressato presuppone un vantaggio diretto, attuale e concreto derivante dall'atto impugnato, laddove, nel caso di specie, l'interesse del Comune alla tutela ambientale sarebbe di natura pubblicistica, diffusa e priva di contenuto individuale.

7. Ciò posto, occorre ancora precisare che, a pagina 12 della memoria del 17 luglio 2025, il Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l. ha dichiarato di non avere più interesse all'AIA, posto che, con provvedimento reso dal Giudice Delegato in data 23 maggio 2025, il Curatore è stato formalmente autorizzato ad abbandonare tutti i beni immobili e mobili, anche registrati, acquisiti alla massa fallimentare, facendo venir meno, in tal modo, qualsiasi interesse del Fallimento alla titolarità dell'AIA oggetto del provvedimento di revoca.

A fronte di tale dichiarazione, la Provincia ha chiesto l'annullamento senza rinvio della sentenza appellata, con dichiarazione di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio e conseguente “*reviviscenza*” del provvedimento di revoca, non potendosi configurare la cessazione della materia del contendere, erroneamente prospettata dalla parte ricorrente e odierna appellata, che presupporrebbe la soddisfazione della pretesa di quest'ultima (art. 34, comma 5, c.p.a.)

8. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza pubblica del 9 ottobre 2025 – reputa che l'appello non sia fondato per le ragioni che di seguito si espongono.

8.1. In via preliminare, va respinta la richiesta della Provincia di Pavia concernente la dichiarazione di improcedibilità del ricorso di primo grado, poiché il Fallimento, pur non avendo interesse a contestare il provvedimento di revoca dell'AIA, conserva, per contro, un evidente interesse a contestare l'ordine concernente la redazione del piano di indagine ambientale.

8.2. Nel merito, il primo e il secondo motivo di gravame possono essere trattati congiuntamente in ragione della connessione tra la violazione delle garanzie relative alla partecipazione al procedimento e il difetto di istruttoria.

Sul punto, va anzitutto rilevata la manifesta infondatezza della censura concernente l'asserito vizio di ultrapetizione, per il cui tramite l'appellante ha sostenuto che il ricorso è stato accolto per una “*non meglio precisata violazione del contraddittorio*”. In proposito, è appena il caso di rammentare, infatti, che la comunicazione di avvio del procedimento è evidentemente riconducibile alla nozione di contraddittorio procedimentale e, in ogni caso, dalla motivazione della sentenza emerge in modo del tutto chiaro il riferimento all'omessa comunicazione di avvio del procedimento, come si desume da quanto affermato a pagina 5, ove il T.a.r. ha precisato quanto segue: “*Sono fondate e presentano carattere assorbente le censure con le quali si contesta la violazione delle garanzie partecipative*”. La stessa Provincia, inoltre, nel proprio atto di appello ha ampiamente argomentato proprio con riferimento al rispetto delle garanzie partecipative.

Escluso così il prospettato vizio di ultrapetizione, va rilevata l'infondatezza delle ulteriori censure, del pari contenute nel primo motivo di gravame, per il cui tramite la Provincia ha tentato di sostenere, come sopra sintetizzato, che la comunicazione di avvio del procedimento sarebbe coincisa con la diffida del 2 agosto 2018 o che, comunque, essa sarebbe stata superflua per la conoscenza *aliunde* del procedimento o per il carattere vincolato del provvedimento di revoca.

Sul punto, ritiene il Collegio che la decisione di primo grado debba essere confermata poiché gli atti richiamati dalla Provincia di Pavia non possono essere ritenuti equipollenti dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento. La diffida del 2 agosto 2018, infatti, risulta, all'evidenza, eccessivamente risalente rispetto al provvedimento impugnato di cui alla nota della Provincia di Pavia del 25 settembre 2023 prot. n. 52773, trattandosi di un atto di oltre cinque anni prima che, come tale, non può essere ricondotto alla medesima sequenza procedimentale a maggior ragione ove si tenga conto del fatto che dopo l'anzidetta diffida l'amministrazione ha indirizzato il procedimento nei confronti della MWR S.r.l. e solo successivamente nei confronti del Fallimento ricorrente e odierno appellato.

Per analoghe ragioni, non ha alcuna rilevanza la conoscenza da parte della Curatela degli atti indirizzati alla MWR S.r.l. e l'intervento *ad adiuvandum* nel giudizio introdotto da quest'ultima, trattandosi di atti che non erano rivolti al Fallimento Eredi Bertè S.r.l. e dei quali, dunque, non si può tenere conto ai fini del rispetto delle garanzie partecipative del Fallimento medesimo.

È poi irrilevante – oltre che del tutto generica – la partecipazione del Curatore a “*incontri e sopralluoghi*”, che risulta di per sé inidonea ad assicurare un adeguato grado di specificità necessario per un'effettiva partecipazione procedimentale. Sotto un diverso profilo, non può essere attribuita rilevanza al fatto che l'appellante abbia definito il provvedimento di revoca “*doveroso*” (*rectius*, vincolato), in quanto il Fallimento ricorrente e odierno appellato ha prospettato una pluralità di elementi di fatto suscettibili di incidere astrattamente sui presupposti per l'adozione del provvedimento.

In altri termini, reputa il Collegio che – come già rilevato dal T.a.r. – l'amministrazione, omettendo di dare una puntuale e specifica comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca dell'AIA nei confronti del Fallimento Eredi Bertè Antonino S.r.l., abbia violato il contraddittorio procedimentale, precludendo alla Curatela di addurre elementi suscettibili di assumere rilievo nel relativo procedimento, con l'ulteriore precisazione che il confronto procedimentale avrebbe potuto condurre a una più precisa individuazione dei mappali e degli immobili cui si riferisce il provvedimento impugnato, sicché, per tale ragione, è da reputarsi infondata anche la censura del capo della sentenza impugnata concernente il difetto di istruttoria in ordine all'individuazione dei terreni e delle aree cui si riferisce il provvedimento.

8.3. Infine, è manifestamente infondato il terzo motivo di gravame in quanto il Comune di Mortara non può essere in alcun modo considerato alla stregua di un controinteressato non essendo ravvisabile un suo vantaggio diretto, attuale e concreto derivante dal provvedimento impugnato.

9. Dalle considerazioni che precedono discende, dunque, il rigetto dell'appello, con conferma dell'annullamento del provvedimento impugnato già disposto dal T.a.r., ferma restando la possibilità per la Provincia di Pavia di esercitare nuovamente il potere previa adeguata instaurazione del contraddittorio procedimentale.

10. Le spese processuali del presente grado di giudizio possono essere compensate tenuto conto della peculiarità della questione in punto di fatto.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese processuali del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*)