

N. 00768/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00448/2018 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

*ex art. 60 cod. proc. amm.;*

sul ricorso numero di registro generale 448 del 2018, proposto da

Ferbat S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Angela Cruciani, rappresentati e difesi dall'avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Macerata, via Velluti n. 19;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Albo Nazionale Gestori Ambientali - Comitato Nazionale, Albo Nazionale Gestori Ambientali - Sezione Regionale delle Marche, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliati presso la sede della stessa, in Ancona, piazza Cavour, 29;

per l'annullamento

previa sospensione

dei provvedimenti della Sezione Regionale delle Marche (prot. n. 1957 del 14 marzo 2018) e del Comitato Nazionale (prot. n. 58/RIN del 23 luglio 2018) dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali Rigetto recanti, rispettivamente, il rigetto della domanda di iscrizione della dott.ssa Angela Cruciani come Responsabile Tecnico Ambientale e il rigetto del ricorso gerarchico *ex art. 23 del D.M. n. 120/2014*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali – Comitato Nazionale e dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali - Sezione Regionale delle Marche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2018 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente espone quanto segue.

1.1. La ditta Ferbat S.r.l. (di seguito, Ferbat) opera da oltre 20 anni nel settore della bonifica dell'amianto ed è iscritta alla Sezione Regionale delle Marche dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali sia per la categoria 10A (bonifica amianto su materiali edili) che per la categoria 5 (raccolta e trasporto di rifiuti anche pericolosi).

Con istanza presentata in data 12 ottobre 2017, la ditta Ferbat chiedeva alla Sezione Regionale delle Marche la nomina della dott.ssa Angela Cruciani quale Responsabile Tecnico per entrambe le summenzionate categorie.

A tale domanda la Ferbat allegava, tra l'altro:

- una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà con la quale il legale rappresentante della Ferbat dichiarava che la dipendente Cruciani Angela *“ricopre dal 2013, insieme al sottoscritto, la funzione di Responsabile Tecnico per la categoria 10A”* e che *“la stessa dimostra di aver maturato esperienza nelle tecniche di intervento di bonifica dei beni e manufatti contenenti amianto; nelle tecniche di stoccaggio dell'amianto; nell'igiene e sicurezza del lavoro con specifico riferimento alla manipolazione dell'amianto; nella sicurezza ambientale e analisi del rischio; nelle tecniche di prevenzione e sicurezza; nelle tecniche di monitoraggio e controlli ambientali; nelle tecniche analitiche per la ricerca di amianto”*;

- un'ulteriore dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà sottoscritta dalla dott.ssa Cruciani ed attestante il possesso dei requisiti per la nomina a Responsabile Tecnico nelle categorie 5 e 10A;

- un piano di lavoro relativo all'anno 2013.

1.2. Con nota prot. 8731 del 5 dicembre 2017, la Sezione Regionale:

- comunicava a Ferbat che nella seduta del 29 novembre 2017 era stato espresso parere favorevole per la categoria 5, mentre per la categoria 10A non era stata documentata l'esperienza di 5 anni richiesta, essendo stato presentato un solo piano di lavoro relativo all'anno 2013;

- invitava la ditta Ferbat a provvedere in merito entro 30 giorni. Con PEC del 3 gennaio 2018, Ferbat inviava alla Sezione Regionale copia di un piano di lavoro per ogni anno di esperienza successivo al 2013, vale a dire per il 2014, 2015, 2016 e 2017. Nonostante ciò, con nota prot. 329 del 22 gennaio 2018 la Sezione Regionale faceva presente a Ferbat che la documentazione trasmessa non era comunque idonea a dimostrare i 5 anni di esperienza richiesti per la categoria 10A *“in quanto il nominativo risulta presente solamente in 3 dei piani di lavoro presentati”*. A fronte di ciò, Ferbat, con PEC del 20 febbraio 2018, chiariva che in tutti i piani di lavoro presentati – anche in quelli nei quali il nominativo della dott.ssa Cruciani non era espressamente riportato in stampato – erano presenti in calce due firme: quella del legale rappresentante e Responsabile Tecnico sig. Simone Gentili e, subito sotto, quella della dott.ssa Angela Cruciani, quale ulteriore tecnico o responsabile ambientale dell’azienda.

1.3. Il chiarimento si rivelava vano, in quanto la Sezione Regionale, con provvedimento prot. 1957 del 14 marzo 2018, rigettava la domanda di nomina della dott.ssa Cruciani quale Responsabile Tecnico per la categoria 10A classe D, *“in quanto non è stata adeguatamente documentata l’esperienza dei cinque anni richiesta per la categoria 10A classe D; infatti sono stati presentati cinque piani di lavoro svolti in anni diversi, ma nei piani n. 51 del 16 luglio 2015, n. 34 del 3 giugno 2014 e n. 27 del 14 giugno 2016 non è indicato il nominativo di Cruciani Angela, ma è apposta solamente la firma senza l’indicazione dell’effettivo svolgimento di compiti di gestione nella rimozione dell’amianto dai cantieri indicati”*.

La Sezione Regionale dell’Albo riteneva dunque che la documentazione prodotta dalla Ferbat a corredo della domanda non fosse idonea per due ragioni:

- in primo luogo, perché non era certo che la firma apposta nei piani di lavoro relativi agli anni 2014, 2015 e 2016 appartenesse alla dott.ssa Cruciani;
- in secondo luogo, perché dall’apposizione della firma nei predetti piani di lavoro non era possibile evincere che la predetta dott.ssa Cruciani avesse effettivamente svolto compiti di gestione nella rimozione dell’amianto dai cantieri indicati.

1.4. Con ricorso gerarchico *ex art. 23 del D.M. n. 120/2014*, Ferbat impugnava il provvedimento della Sezione Regionale dinanzi al Comitato Nazionale dell’Albo, deducendo che non vi fosse alcun dubbio in ordine al fatto che:

- la firma apposta in calce ai piani di lavoro relativi agli anni 2014, 2015 e 2016 appartenesse alla dott.ssa Cruciani;
- quest’ultima avesse firmato detti piani di lavoro in qualità di tecnico o responsabile ambientale.

Con nota prot. 8987 del 31 maggio 2018, il Comitato Nazionale, per una più puntuale valutazione del ricorso, invitava Ferbat a produrre entro 10 giorni *“la documentazione integrativa ex Circolare del Comitato nazionale n. 2182 del 2009”*. Poiché tale circolare disciplina il caso in cui nei piani di lavoro prodotti non siano riportati i nominativi del personale utilizzato e non risulti quindi possibile dimostrare, per mezzo dei medesimi piani, il requisito dell’esperienza maturata, Ferbat, con PEC del 7 giugno 2018, faceva presente che:

- la fattispecie oggetto di ricorso era del tutto differente, in quanto dai piani di lavoro presentati dalla ditta risultava sia la sottoscrizione della dott.ssa Cruciani, sia la qualifica con la quale la medesima aveva operato. Pertanto, la documentazione integrativa richiesta non era necessaria alla definizione del ricorso gerarchico;

- oltretutto, le relazioni annuali previste dall'art. 9 della L. n. 257/1992 e richiamate nella circolare n. 2182/2009 contengono i nominativi delle persone che hanno svolto mansioni operative, mentre la funzione di Responsabile Tecnico non necessariamente si estrinseca in attività di cantiere.

1.5. Nonostante tali chiarimenti, il Comitato Nazionale dell'Albo, con provvedimento n. 58/RIN del 23 luglio 2018, rigettava il ricorso gerarchico proposto da Ferbat, sulla scorta della seguente motivazione:

*“... come correttamente esposto nel provvedimento impugnato, su tre dei cinque piani di lavoro prodotti non figura il nominativo della sig.ra Angela Cruciani ma solo una sigla asseritamente attribuita alla stessa. Il Comitato nazionale, con circolare prot. n. 2182/2009, ha precisato che in tali circostanze il piano di lavoro può essere integrato con copia, corredata da dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, della relazione annuale dei lavori eseguiti inviata alla azienda sanitaria locale e alla regione ai sensi dell'art. 9, legge 27 marzo 1992 n. 257. Tale relazione, come previsto da detta disposizione legislativa, deve contenere, tra l'altro, le attività svolte, i dati anagrafici degli addetti, nonché il carattere e la durata della loro attività. Conformemente a quanto sopra è stata avanzata richiesta alla società ricorrente che con Sua del 7/06/2018 ha risposto di non ritenere necessario produrre ulteriore documentazione”.*

2. La società ricorrente e la dott.ssa Cruciani in proprio impugnano i suddetti provvedimenti, deducendo, in sintesi, che:

- con riguardo alla questione della riconducibilità della sigla apposta in calce ai piani di lavoro inviati ad integrazione della domanda, l'Albo non era legittimato a sindacare tale profilo, essendo la paternità della sigla riconducibile alla dott.ssa Cruciani in ragione del contesto complessivo degli atti acquisiti al procedimento;

- risulta pertanto illogica la richiesta, formulata dal Comitato Nazionale con nota prot. 8987 del 31 maggio 2018, di produrre la documentazione richiesta dalla Circolare n. 2182/2009, vale a dire copia delle relazioni annuali dei lavori eseguiti inviate ad ASL e Regione ai sensi dell'art. 9 della legge 27 marzo 1992 n. 257. Da un lato, infatti, detta circolare disciplina un'ipotesi diversa da quella oggetto del presente ricorso (riferendosi la stessa al caso in cui, dai piani di lavoro prodotti, non siano desumibili i nominativi del personale impiegato, mentre nel caso di specie il nominativo della dott.ssa Cruciani si evince con assoluta certezza). Dall'altro, le relazioni annuali previste dall'art. 9 della L. n. 257/1992 e richiamate nella predetta circolare contengono i nominativi degli addetti che hanno svolto mansioni operative e che risultano quindi esposti al rischio amianto. La funzione di Responsabile Tecnico, invece, non necessariamente si estrinseca in attività di cantiere;

- con riguardo, invece, all'ulteriore questione se dai piani di lavoro si evinca a quale titolo la firma sia stata apposta e quali mansioni assuma il sottoscrittore, nel caso in esame non può sussistere alcun dubbio sulle mansioni e sulle responsabilità assunte dalla dott.ssa Cruciani mediante la sottoscrizione dei piani di lavoro *de quibus*. Ed infatti in calce ai piani in esame erano indicate due qualifiche: quella di “Legale Rappresentante” e quella di “Responsabile Tecnico Ambientale”. Sotto tali qualifiche sono presenti due firme: quella del sig. Simone Gentili e quella della dott.ssa Angela Cruciani. Visto che la dott.ssa Cruciani non ha mai assunto la qualifica di legale rappresentante di Ferbat (come risulta dalla visura camerale allegata al ricorso), ne consegue che l'unico incarico in forza del quale la predetta dott.ssa Cruciani ha firmato i citati piani di lavoro è quello di Responsabile Tecnico Ambientale. Pertanto, solo uno sterile formalismo impedisce alla dott.ssa Cruciani di vedersi riconosciuta la qualifica di

Responsabile Tecnico che, negli anni, ha di fatto svolto in affiancamento al sig. Simone Gentili, maturando certamente quella necessaria esperienza richiesta dalla normativa di settore.

3. Si sono costituiti in giudizio gli enti intimati, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 7 novembre 2018, fissata per la trattazione collegiale della domanda cautelare, il Collegio ha dato avviso alle parti della possibilità di definire il giudizio già in questa sede (visto che il contraddittorio è integro e che non sussistono esigenze istruttorie), non riscontrando opposizioni o riserve di sorta.

4. Il ricorso non merita accoglimento, alla luce delle seguenti considerazioni.

4.1. Come ha correttamente evidenziato l'Avvocatura erariale nel corso della discussione orale, la deliberazione n. 1 del 2004 e le circolari n. 3413/2004 e n. 2182/2009 del Comitato Nazionale dell'Albo, in un quadro di chiaro *favor* per le imprese che operano nel settore, hanno previsto un'ampia possibilità per le stesse di comprovare il possesso, da parte dei soggetti che aspirano ad essere riconosciuti come Responsabile Tecnico Ambientale, delle pregresse esperienze lavorative e formative indicate dal D.M. n. 120/2014 e dalla medesima deliberazione del Comitato Nazionale dell'Albo n. 1 del 2004 (l'unica rilevante nella specie, visto che l'istanza era stata presentata prima del 16 ottobre 2017, per cui non si applica la successiva deliberazione n. 6 del 2017).

In effetti, in base ai suddetti atti del Comitato Nazionale il possesso di tali requisiti è comprovabile in primo luogo mediante la produzione di almeno cinque piani di lavoro (uno per ogni anno del quinquennio di riferimento) oppure, laddove tale documentazione non sia sufficiente, attraverso la produzione di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e delle relazioni annuali che, ai sensi dell'art. 9 della L. n. 257/1992, debbono essere effettuate alla Regione e all'ASL competente per territorio.

4.2. Come si può vedere, la normativa di settore attua un equo temperamento fra l'esigenza di garantire che i tecnici addetti a questa delicatissima attività siano adeguatamente formati e la necessità di evitare eccessivi appesantimenti burocratici e di tenere invece conto della realtà delle cose (esigenze che, non a caso, sono evidenziate nel preambolo della citata deliberazione del Comitato Nazionale n. 6 del 2017).

A questo proposito rileva in particolare la possibilità di comprovare l'esperienza pregressa anche attraverso le relazioni di cui all'art. 9 della L. n. 257/1992, perché questo dimostra come l'obiettivo del legislatore e dell'autorità di regolazione del settore sia quello di verificare il possesso dell'esperienza maturata "sul campo" (e quindi anche a prescindere dal ruolo formalmente risultante dai piani di lavoro preventivi) dai soggetti che aspirano alla qualifica di Responsabile Tecnico.

4.3. Ora, a questo specifico riguardo, va osservato che i ricorrenti non possono fondatamente sostenere che le suddette relazioni annuali riguardano solo il personale che concretamente svolge le operazioni di rimozione dell'amianto in cantiere. Ciò per un duplice motivo:

- anzitutto perché è stata la stessa difesa di parte ricorrente ad evidenziare, nel corso della discussione orale, che il nominativo della dott.ssa Cruciani in realtà figura in alcune delle relazioni annuali relative agli interventi eseguiti da Ferbat che sono stati indicati a seguito della iniziale comunicazione di rigetto della domanda (la ditta ricorrente, peraltro, ha sostenuto di non essere tenuta ad inviare, a comprova del possesso del requisito in argomento, le comunicazioni

annuali in quanto le stesse possono essere legittimamente richieste dall'Albo solo quando il nominativo del tecnico non compare nel piano di lavoro, mentre nella specie il nominativo della dott.ssa Cruciani compare nei piani *de quibus*);

- in secondo luogo perché non è verosimile che il responsabile tecnico che sottoscrive il piano di lavoro non si debba (o non si possa) recare in cantiere per verificare che gli addetti stiano attuando il Piano medesimo nel rispetto di tutte le prescrizioni in esso contenute. Del resto, ai sensi dell'art. 12, commi 1 e 2, del D.M. n. 120/2014 "*1. Compito del responsabile tecnico è porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa.*

*2. Il responsabile tecnico svolge la sua attività in maniera effettiva e continuativa ed è responsabile dei compiti di cui al comma 1 ...*";

- ma, in ogni caso, la normativa in commento consente un'ampia possibilità di comprovare il possesso dei requisiti in parola, per cui se Ferbat non è riuscita a fornire tale prova *imputet sibi*.

4.4. Ciò che sicuramente la normativa di settore vuole evitare è che ottengano la qualifica di Responsabile Tecnico soggetti che hanno maturato una competenza professionale "virtuale", il che conduce all'esame delle censure che riguardano il ruolo che la dott.ssa Cruciani risulta aver rivestito nell'ambito degli interventi eseguiti da Ferbat nel 2014, 2015 e 2016.

4.4.1. A questo proposito va anzitutto evidenziata l'irrelevanza della questione relativa alla riconducibilità alla dott.ssa Cruciani della sigla apposta in calce ai suddetti piani di lavoro, perché non è questo il problema rilevato dalla Sezione Regionale dell'Albo. In effetti, nel provvedimento di rigetto della domanda si fa riferimento alla "firma" della ricorrente, il che vuol dire che la Sezione non ha posto in dubbio l'autenticità della sottoscrizione in sé e per sé, bensì in relazione alla mancata indicazione degli effettivi compiti gestionali che la dott.ssa Cruciani avrebbe svolto nell'ambito dei tre interventi di bonifica in parola.

4.4.2. In sostanza, dunque, l'Albo ha ritenuto che la semplice apposizione della firma in calce ai piani di lavoro non è sufficiente da sola a comprovare quale sia il compito specifico che il tecnico è stato chiamato a svolgere nell'ambito del singolo intervento. Questa posizione, come già accennato, è pienamente condivisibile, sia in senso assoluto (e ciò per le ragioni indicate ai precedenti paragrafi 4.2. e 4.4.), sia se si tiene conto di quello che normalmente accade, ad esempio, nell'attività di progettazione. Chiunque abbia avuto modo di leggere un progetto tecnico o una relazione tecnica sa che per ognuno dei soggetti sottoscrittori sono riportati in maniera chiara e visibile il nominativo e, soprattutto, il ruolo che ciascuno di essi svolge nell'ambito del gruppo di progettazione. Questo sia per ragioni legate alla responsabilità derivante da eventuali errori di progettazione, sia per ragioni legate all'implementazione del *curriculum* individuale di ciascun tecnico. Se poi i progetti sono finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, vi è un'ulteriore ragione che giustifica la necessità di specificazione dei compiti dei singoli progettisti, ossia l'obbligo per le stazioni appaltanti di eseguire verifiche in merito al possesso in capo a ciascun tecnico dei requisiti di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica.

Come detto, nel caso di specie, la normativa di settore consente addirittura di fornire la prova dell'esperienza pregressa anche mediante documentazione redatta *ex post*, ossia mediante le relazioni annuali di cui all'art. 9 della L. n. 257/1992.

4.4.3. Né sono convincenti le ulteriori argomentazioni esposte da parte ricorrente per tentare di dimostrare che la dott.ssa Cruciani ha svolto effettivamente compiti gestionali anche in occasione degli interventi eseguiti da Ferbat nel 2014, nel 2015 e nel 2016.

E infatti, premesso che non si comprende quale fosse la difficoltà di specificare nei tre piani di lavoro i compiti affidati alla dott.ssa Cruciani (come invece è stato fatto nei piani relativi al 2013 – committente La Galvanina S.p.A. - e al 2017 – committente COSMARI S.r.l.), si deve osservare che:

- l'art. 3 della deliberazione del Comitato Nazionale dell'Albo n. 1 del 2004 prevede che *“1. I requisiti professionali dei responsabili tecnici delle imprese che intendono iscriversi all'Albo nella categoria 10 sono individuati nell'allegato "C" [...] 3. L'incarico di responsabile tecnico delle imprese in attività alla data di efficacia della presente deliberazione e che hanno presentato domanda d'iscrizione entro il termine previsto dall'articolo 30, comma 8, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, può essere assunto dal legale rappresentante dell'impresa, anche in assenza dei requisiti di cui al comma 1. In tal caso le imprese interessate hanno l'obbligo di soddisfare tali requisiti entro cinque anni dalla data d'iscrizione...”*. L'art. 2, ultimo comma, della più recente deliberazione n. 6 del 2017 stabilisce invece che *“E' dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che abbia ricoperto e ricopra contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico e che, al momento della domanda, abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione per almeno venti anni...”*. Dalle prefate disposizioni si evince il principio generale per cui, soprattutto nelle imprese che operano nel settore da più tempo (e Ferbat opera dal 1995), il legale rappresentante è abilitato a svolgere in contemporanea il ruolo di Responsabile Tecnico, anche a prescindere dal possesso dei requisiti che sono invece prescritti per gli altri dipendenti che aspirino a rivestire la funzione di Responsabile Tecnico;

- nella specie, nei piani di lavoro del 2014 (committente Monastero Benedettine S. Caterina), 2015 (committente Vita Serenella) e 2016 (committente Pacioni Sandro) sono indicati i dipendenti di Ferbat impiegabili nei rispettivi interventi di bonifica e in tutti e tre i piani risulta il nominativo del solo sig. Gentili, qualificato come “Datore di lavoro/tecnico ambientale”;

- pertanto non è per nulla strano che il sig. Gentili possa aver sottoscritto i piani di lavoro oggetto di contestazione sia nella qualità di legale rappresentante di Ferbat che di responsabile tecnico. E, per converso, la sola sigla della dott.ssa Cruciani apposta al di sotto della firma del sig. Gentili e non accompagnata da alcuna indicazione della qualifica non è sufficiente a comprovare che la predetta dott.ssa Cruciani abbia svolto compiti gestionali in occasione dei tre interventi di bonifica.

D'altra parte, ad ulteriore riprova di quanto appena detto e della correttezza dell'operato dell'Albo, si deve rilevare che il piano di lavoro relativo all'anno 2013 (doc. allegato E alla produzione dell'Avvocatura dello Stato del 2 novembre 2018) non è sottoscritto in calce anche dalla dott.ssa Cruciani, ma solo dal sig. Gentili nella duplice qualifica di “legale rappresentante e responsabile tecnico ambientale”; eppure tale piano è stato considerato utile a comprovare il possesso del requisito *de quo* per il solo fatto che il nominativo e l'incarico della dott.ssa Cruciani erano indicati nella sezione rubricata “Formazione dei lavoratori”. Il problema, quindi, non risiede nel fatto che l'interessato sottoscriva o meno il piano in calce, ma nella necessità che dal contesto generale del documento (o, in subordine, dalle relazioni annuali *ex art. 9* della L. n. 257/1992) si possa evincere che il soggetto che aspira all'abilitazione quale Tecnico Responsabile Ambientale abbia svolto effettivi compiti gestionali nell'ambito del singolo intervento.

5. In base a tutto quanto precede, il ricorso va respinto.

Le spese del giudizio si possono tuttavia compensare, anche in ragione della novità delle questioni giuridiche trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere