

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, sent. n. 1563 del 2 luglio 2022 (ud. del 17 maggio 2022)

Pres. Di Benedetto, Est. Bini

N. 01563/2022 REG.PROV.COLL.

N. 01998/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1998 del 2021, proposto da

OMISSIS S.r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Brambilla Pisoni, Andrea Fedeli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Transizione Ecologica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato ex lege presso i suoi uffici, in Milano, via Freguglia, 1;

Albo Nazionale Gestori Ambientali, Sezione Regionale della Lombardia, non costituito in giudizio; nei confronti

OMISSIS S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del Ministero della Transizione Ecologica avente ad oggetto Iscrizioni all'Albo Gestori Ambientali – esito ricorso, notificato il 12.8.2021;

- di tutti gli atti presupposti, conseguenti e/o comunque connessi, ed espressamente:

- del provvedimento del Presidente della Sezione regionale della Lombardia dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali avente ad oggetto il diniego della dispensa dalle verifiche di idoneità di cui all'articolo 2 comma 5, della delibera n. 6/2017 relativamente alle categorie 1, 4 e 5 (raccolta e trasporto di rifiuti urbani; raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi);

- della deliberazione della Sezione regionale della Lombardia del 7.5.2021 non conosciuta;

- ove occorra, della Circolare del Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) n. 59 del 12.1.2018, in parte qua;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Transizione Ecologica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 maggio 2022 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è attualmente Amministratore e legale rappresentante della società Farcam s.r.l. dopo aver ricoperto i seguenti incarichi:

- responsabile tecnico di Farcam s.r.l., dal 14.4.1999 al 15.10.2020;
- Consigliere del Consiglio di Amministrazione della società dal 9.7.1986, (data di costituzione della società), al 20.11.2017, data in cui è stata nominata Amministratore con tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione oltre che di rappresentanza della società;
- Amministratore con tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione oltre che di rappresentanza legale dal 20.11.2017 al 15.10.2020.

In data 15.10.2020 la signora Farinelli ha presentato al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica) – Albo nazionale gestori Ambientali – Sezione Regionale della Lombardia, presso la camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Milano Monza Brianza Lodi, domanda di dispensa dalle verifiche di idoneità per lo svolgimento del ruolo di responsabile tecnico ai sensi dell'art. 13, comma 3 del D.M. 03 giugno 2014 n. 120.

La domanda veniva respinta, con provvedimento prot. n. 61/2021 del 7.5.2021, richiamando la delibera del Comitato nazionale dell'Albo n. 6/2017 riguardante i requisiti del responsabile tecnico di cui agli artt. 12 e 13 del D.M. 120/2014, e la circolare del 12 gennaio 2018, contenente l'applicazione delle disposizioni della stessa delibera n. 6/2017, in quanto al momento della domanda, la richiedente non avrebbe maturato l'esperienza di cui all'art. 2, comma 5, della citata delibera n. 6/2017.

Con ricorso gerarchico, la signora Farinelli, ha chiesto al Ministero della Transizione Ecologica l'annullamento del diniego.

Il ricorso veniva respinto, con provvedimento notificato il 12.8.2021, sull'assunto che i due requisiti (esperienza nel ruolo di responsabile tecnico e nel ruolo di legale rappresentante) devono concorrere unitamente e per l'intero ventennio.

Gli atti indicati in epigrafe sono stati impugnati con il presente ricorso, tempestivamente e ritualmente notificato e depositato, articolando i seguenti motivi:

Illegittimità degli atti impugnati sotto il profilo del difetto assoluto di motivazione e della violazione e/o falsa applicazione di legge - art. 212 del D. Lgs. n. 152/2006, artt. 10 e 11 del Decreto Ministeriale n. 406/1998. Illegittimità degli atti impugnati sotto il profilo dell'eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e travisamento dei presupposti: la domanda di esonero dall'accertamento dei requisiti è stata respinta, in base all'interpretazione secondo cui il richiedente deva aver maturato una esperienza ventennale sia come responsabile tecnico, sia come legale rappresentante.

Detta interpretazione secondo la tesi della ricorrente è illegittima, in quanto in base al quadro normativo è sufficiente l'esperienza ventennale come responsabile tecnico, mentre la rappresentanza legale non è un requisito esperienziale, ma deve sussistere solo al momento della presentazione della domanda.

Il modello di domanda allegato alla Circolare del Ministero che prevede che il legale rappresentante che presenta la domanda debba dichiarare di aver ricoperto il ruolo di legale rappresentante e contemporaneamente di responsabile tecnico per un periodo totale effettivo di 20 anni non troverebbe riscontro nella delibera n. 6/2017 ed imporrebbe un requisito illogico.

Si è costituito in giudizio il Ministero intimato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 1278 del 23.11.2021 veniva fissato il merito del ricorso.

All'udienza del 17 maggio 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1) La ricorrente impugna il provvedimento di rigetto del ricorso gerarchico avverso il diniego della dispensa dalle verifiche di idoneità per l'iscrizione all'Albo nazionale gestori Ambientali – Sezione Regionale della Lombardia, nella qualifica di responsabile tecnico.

Secondo la tesi della ricorrente l'Amministrazione avrebbe chiesto erroneamente il doppio requisito dell'esperienza ventennale nei ruoli di responsabile tecnico e amministrativo, per applicare la disposizione che dispensa dalle verifiche di idoneità.

2) E' opportuno preliminarmente ricostruire l'assetto normativo.

L'art. 212 del D. Lgs. 152/2006 ha costituito, presso il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, l'Albo nazionale gestori ambientali, articolato in un Comitato nazionale, con sede presso il medesimo Ministero, ed in Sezioni regionali e provinciali, istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura dei capoluoghi di regione.

La disposizione prescrive al comma 5 l'iscrizione all'Albo quale requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Il successivo comma stabilisce che l'iscrizione debba essere rinnovata ogni cinque anni, mentre viene demandato ad un apposito e successivo decreto la definizione dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese, i requisiti dei responsabili tecnici delle medesime, i termini e le modalità di iscrizione, i diritti annuali d'iscrizione.

Con D.M. n. 120/2014 (che ha abrogato la precedente disciplina dettata con il D.M. n. 406/98) è stato adottato il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità organizzative.

L'art. 12 del D.M. 120/2014 comma 3 prevede testualmente “E' dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo criteri stabiliti con deliberazione del Comitato nazionale”.

La disciplina di dettaglio è stata poi demandata alle delibere ministeriali: rileva nel caso in esame la delibera del 30 maggio 2017, che all'art. 2 comma 5 rubricato “Verifiche di idoneità del responsabile tecnico” dispone “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 vent'anni. Sono consentite interruzioni intermedie non intervenute nell'ultimo anno di attività, uguali o inferiore al venti per cento di detto periodo”.

È seguita poi la circolare n. 59 del 12.1.2018 che ha ribadito che “il legale rappresentante dell'impresa che ricopre contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico viene dispensato dalle verifiche di idoneità dopo aver maturato i venti anni di esperienza nello stesso settore di attività”.

Si può rilevare fin da ora che sia la delibera ministeriale sia la circolare si siano limitate a ripetere il contenuto della disposizione del D.M. 120/2014, introducendo l'avverbio “contemporaneamente”, riferito tuttavia non in modo univoco al possesso contestuale dei due requisiti ventennali.

Va altresì precisato che il Ministero negli atti impugnati ha ritenuto che sulla base del D.M. e degli atti applicativi i due requisiti (legale rappresentante e responsabile tecnico), devono concorrere unitariamente e per l'intero ventennio.

3) La ricorrente ha chiesto l'annullamento del provvedimento di rigetto del ricorso gerarchico e del provvedimento del Presidente della Sezione regionale della Lombardia dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali di rigetto della domanda di dispensa, nonché degli atti presupposti, nonché ove occorra della circolare n. 59/2018.

Secondo la sua tesi per la dispensa la richiesta di esperienza ventennale può essere riferita solo al responsabile tecnico: il legale rappresentante che chiede l'iscrizione può essere esonerato se ha maturato una esperienza ventennale nel ruolo tecnico, ma non in quello di rappresentante legale.

In base al quadro normativo il soggetto che chiede l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali per una determinata società deve essere il legale rappresentante, che deve essere in possesso delle stesse capacità tecniche richieste anche al responsabile tecnico.

La competenza tecnica (richiesta sia al legale rappresentante che al responsabile tecnico) può essere dimostrata oltre che con una specifica verifica, anche con l'esperienza ventennale nel settore di attività per cui si chiede l'iscrizione.

4) Come emerge dal quadro normativo, la norma primaria prevede l'iscrizione all'Albo per la gestione dei rifiuti e il rinnovo ogni 5 anni.

Demanda ad un regolamento la definizione dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese, i requisiti dei responsabili tecnici delle medesime, i termini e le modalità di iscrizione, i diritti annuali d'iscrizione.

La disciplina del D.M. è chiaramente diretta a dettare criteri per l'esercizio dell'attività di gestione dei rifiuti, al fine del contenimento dei rischi connessi all'esercizio di detta attività.

In tale contesto è prevista una formazione specifica e un controllo sui requisiti soggettivi di coloro che abitualmente e professionalmente si occupano di tale attività, sia come rappresentanti legali delle imprese, sia come responsabili tecnici.

Secondo l'interpretazione letterale l'ipotesi di dispensa dalle verifiche di cui all'art. 13 del D.M. 120/2014 comma 3 può essere chiesta dal legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato esperienza, come responsabile tecnico, nel settore di attività oggetto dell'iscrizione.

Pertanto nel momento della presentazione della domanda di dispensa il legale rappresentante deve ricoprire anche il ruolo di responsabile tecnico, ma il requisito dell'esperienza ventennale pare essere riferito solo al responsabile tecnico.

In tal senso vanno lette, ad avviso del Collegio, le disposizioni contenute nella delibera del 30 maggio 2017 e nella circolare: il richiedente deve aver ricoperto e deve ricoprire al momento della istanza il ruolo di legale rappresentante e di responsabile tecnico; l'esperienza nel settore di iscrizione va però riferita solo al ruolo tecnico.

In nessuna fonte si richiede il doppio requisito, che viene invece richiesto secondo l'interpretazione sostenuta negli atti impugnati dall'Amministrazione.

Una ulteriore argomentazione a sostegno della tesi di parte ricorrente, si deduce dalla lettura sistematica della delibera 30.5.2017: l'art. 1 comma 2 nel disciplinare i requisiti per l'iscrizione nell'Albo quale responsabile tecnico, richiede un'esperienza acquisita in almeno uno dei seguenti casi:

a) rappresentante legale di impresa operante nel settore di attività per la quale si chiede l'iscrizione;

- b) responsabile tecnico o direttore tecnico;
- c) dirigente o funzionario direttivo;
- d) dipendente nell'affiancamento al responsabile tecnico.

Si tratta di requisiti alternativi, per cui è sufficiente il possesso di uno di essi, per poter essere iscritti all'Albo e ricoprire il ruolo di responsabile tecnico, tra cui aver ricoperto il ruolo di legale rappresentante di impresa operante nel settore.

Pertanto l'esperienza acquisita come legale rappresentante può valere ai fini dell'iscrizione all'Albo nel ruolo di responsabile tecnico.

Pare quindi che il Ministero equipari le due esperienze, ai fini della valutazione della professionalità. Leggendo in modo coordinato le due norme, cioè l'art. 1 e l'art. 2, in assenza di una chiara disposizione normativa, risulta sproporzionata la richiesta del Ministero, laddove chiede, ai fini della dispensa, il doppio requisito ventennale, quanto ai fini dell'iscrizione all'Albo come responsabile tecnico è sufficiente aver svolto il ruolo di legale rappresentante.

5) Esaminando i provvedimenti di impugnati, si deve osservare che la ricorrente afferma di aver i requisiti per la dispensa, in quanto legale rappresentante della società con vent'anni di esperienza come responsabile tecnico e a tal fine produce la visura camerale.

Il Ministero non precisa quale sia il requisito mancante, ma si limita ad affermare che le disposizioni richiederebbero la c.d. doppia esperienza ventennale.

Come detto il doppio requisito non è richiesto espressamente da nessuna disposizione citata, neppure dalla circolare.

Per le ragioni sopra dedotte, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento del Ministero della Transizione Ecologica di rigetto del ricorso gerarchico e del provvedimento del Presidente della Sezione regionale della Lombardia dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali prot. n. 61/2021 del 7.5.2021.

Nel caso, come quello di specie, in cui il provvedimento del superiore gerarchico conferma il provvedimento impugnato in sede gerarchica, l'annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento del superiore gerarchico per vizi riferibili al provvedimento impugnato in sede gerarchica, e fatti valere con il ricorso gerarchico, comporta anche l'annullamento del provvedimento originario.

E' obbligo dell'Amministrazione di riesaminare la posizione della ricorrente secondo la prospettiva complessiva di cui sopra.

La novità della questione interpretativa affrontata giustifica la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, annulla gli atti impugnati, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Silvana Bini, Consigliere, Estensore