



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7127 del 2017, proposto dalla società-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Bastianini e Umberto Richiello, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Richiello in Roma, via Mirabello 18;

*contro*

l'Albo nazionale gestori ambientali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

l'Albo nazionale gestori ambientali - Sezione regionale per la Toscana, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del T.a.r. Toscana, sez. II, -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso n. -OMISSIS- R.G. proposto per l'annullamento dei seguenti provvedimenti dell'Albo dei gestori ambientali:

a) del provvedimento 16 settembre 2016, comunicato il giorno stesso, di rigetto della domanda di rinnovo in cat. 4D, 5E, 8D dell'iscrizione all'Albo

nazionale dei gestori ambientali presentata dalla-OMISSIS-;

b) del provvedimento 16 settembre 2016, notificato lo stesso giorno, di rigetto della domanda di cancellazione del mezzo -OMISSIS- presentata dalla stessa -OMISSIS-;

e di ogni atto presupposto e conseguente;

e per la condanna

dell'amministrazione intimata al risarcimento del danno;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Albo nazionale gestori ambientali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 febbraio 2023 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, società attiva nel settore del trattamento dei rifiuti, ha presentato alla Sezione regionale della Toscana dell'Albo gestori ambientali due distinte domande, la domanda 29 aprile 2016 prot. n.9733 per il rinnovo della propria iscrizione quanto alle categorie e alle classi di riferimento (doc. 1 in I grado ricorrente appellante, domanda, p. 2 del file relativo; doc. 6 in I grado ricorrente appellante, provvedimento negativo impugnato) e la domanda 19 luglio 2016 prot. n.22000, per la cancellazione dall'Albo del proprio mezzo targato -OMISSIS- (doc. 7 in I grado ricorrente appellante, provvedimento negativo impugnato, p. 37 del file relativo).

2. Ai sensi dell'art. 212 del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152 e del relativo regolamento di attuazione 3 giugno 2014 n.120, l'Albo dei gestori ambientali è un elenco l'iscrizione al quale “è 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”, così come previsto dal comma 5 dell'art. 212 citato. L'iscrizione avviene per classi e per

categorie, che corrispondono alle tipologie di rifiuti e ai quantitativi massimi che l'impresa iscritta può trattare, deve essere rinnovata ogni cinque anni, così come dispone il comma 6 dell'art. 212; come si ricava dall'art. 15 comma 2 lettera c) del regolamento deve poi evidenziare anche “*i mezzi*” che l'impresa stessa impiega per svolgere l'attività. Di conseguenza, quando uno o più mezzi siano acquistati o dismessi, va presentata domanda di variazione, ai sensi dell'art. 18 del regolamento.

3. Con due distinti provvedimenti, entrambi del giorno 16 settembre 2016, la Sezione regionale dell'Albo ha respinto sia l'istanza di rinnovo, sia la domanda di cancellazione del mezzo. Sul primo punto, ha indicato come motivazione la “*assenza dei requisiti di cui all'art. 10 comma 2 lettera f) D.M. 120 del 2014 in considerazione di quanto previsto dal parere del Consiglio di Stato n.497 del 2015. Sussiste infatti a carico dell'impresa informativa antimafia rilasciata in data 28 novembre 2014 dal Prefetto di Grosseto prot. 46355/2014*” (doc. 6 in I grado ricorrente appellante, cit.). Sul secondo punto, ha richiamato il rigetto dell'istanza di rinnovo di cui si è appena detto (doc. 7 in I grado ricorrente appellante, cit.).

4. L'informativa 28 novembre 2014 citata è agli atti di causa (doc. 4 in I grado ricorrente appellante, pp. 26 e ss. del file); in estrema sintesi, prende atto di una serie di procedimenti penali pendenti a carico dell'amministratrice della società e del di lei marito, socio di maggioranza, nonché di rapporti di quest'ultimo con esponenti del crimine organizzato, e per queste ragioni “*informa*” che a carico della società “*sussistono le situazioni di cui agli artt. 84 e 91 del decreto legislativo n.159/2011*” e successive modifiche, dando atto che “*la presente informazione ha pertanto carattere di interdittiva antimafia ai sensi dell'art. 91 del codice antimafia (d. lgs. 159/2011)*” (doc. 4 in I grado ricorrente appellante, cit. p. 35 del file).

5. Per chiarezza, si riportano le norme citate.

5.1 Ai sensi dell'art. 10 comma 2 lettera f) del D.M. 120/2014, per l'iscrizione occorre che nei confronti del titolare dell'impresa, ovvero del legale rappresentante, se si tratti di ente giuridico, non sussistano “*le cause di divieto, di*

*decadenza o di sospensione di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*”, che a sua volta prevede in generale gli effetti delle “*misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II*” del decreto stesso, e per quanto qui rileva al comma 1 lettera f) non consente ai soggetti raggiunti da queste misure di ottenere “*altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominate*”, fra cui evidentemente l’iscrizione all’Albo di cui si tratta.

5.2 Ciò posto, il parere di questo Consiglio sez. I 17 novembre 2015 n.3088 su affare 497/2015, richiamato nella motivazione del diniego, ritiene, in sintesi l’equivalenza fra l’informazione antimafia di cui all’art. 84 comma 2 del d. lgs. 159/2011, la quale attesta appunto la sussistenza o insussistenza a carico dell’interessato delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui al citato art. 67 dello stesso decreto, con l’informazione antimafia di cui agli artt 89 *bis* e 91 del d.lgs. 159/2011, adottata nel caso di specie: in base a quest’equiparazione, l’Albo ha respinto l’istanza.

5.3 L’equiparazione suddetta, secondo il parere 3088/2015, si fonda sul ragionamento che ora si espone, facendo riferimento al testo delle norme vigente all’epoca dei fatti. Come si è accennato, la comunicazione antimafia attesta, ai sensi dell’art. 84 comma 2 d. lgs. 159/2011 che il soggetto interessato è ovvero non è colpito da una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all’art. 67, ovvero ancora in concreto non è destinatario delle misure di prevenzione personale della sorveglianza speciale o dell’obbligo di soggiorno, ovvero non ha riportato condanne per taluni reati di particolare gravità, previsti dal comma 8 dell’art. 67 stesso. Una comunicazione antimafia sfavorevole comporta, sempre in sintesi, da un lato l’impossibilità di essere titolari di alcuni titoli autorizzativi in senso ampio, come l’iscrizione per cui è causa, rilasciati dalla pubblica amministrazione, dall’altro lato l’impossibilità di concludere contratti con l’amministrazione stessa.

5.4 Nel corso delle verifiche necessarie a rilasciare la comunicazione antimafia, è però possibile che -pur in assenza delle fattispecie di cui si è detto, ovvero di provvedimenti che impongono misure di prevenzione o di condanne- *“venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa”*; l'ipotesi è disciplinata dall'art. 89 *bis* del d. lgs. 159/2011 e comporta che il prefetto emetta non già la comunicazione, ma il diverso provvedimento dell'informazione antimafia, di cui all'art. 91 successivo, informazione che ai sensi dell'art. 89 *bis* comma 2 *“tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta”*.

5.5 Secondo la lettera dell'art. 91, l'informazione antimafia produce specificamente l'impossibilità, in sintesi, di concludere contratti con la pubblica amministrazione ovvero di ricevere dalla stessa concessioni o erogazioni economiche di qualsiasi tipo. Nel parere in esame, questo Consiglio ha poi ritenuto che l'informazione produca gli stessi effetti della comunicazione anche quanto alla impossibilità di essere titolari di provvedimenti abilitativi come l'iscrizione per cui è causa, e ciò sia per un argomento letterale, sia per un argomento logico. Sul piano letterale, ha valorizzato la lettera dell'art. 89 *bis* comma 2, che come si è visto equipara i due provvedimenti; sul piano logico e teleologico, ha ritenuto che *“anche in ipotesi di attività private 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”* (parere, p. 10 dal quinto rigo).

6. Per completezza, è necessario ricordare che l'informativa antimafia 28 novembre 2014 ha dato luogo ad un procedimento a sé stante, che si è intersecato con quello per cui è causa.

6.1 Presentata la domanda di rinnovo dell'iscrizione, la Sezione regionale alla seduta del 12 maggio 2016 la ha inizialmente accolta, a condizione che venisse acquisita documentazione antimafia favorevole, che ha provveduto a richiedere il successivo 13 maggio. In questo modo, limitandosi ai passaggi essenziali, è venuta a conoscenza dell'informativa 28 novembre 2014 e di un procedimento di cancellazione di conseguenza avviato contro l'impresa,

avviato il 9 gennaio 2015 e sospeso il successivo 26 febbraio 2015, stante la presentazione di un ricorso giurisdizionale contro l'informativa stessa (si veda per tutto ciò la sentenza impugnata, fatti storici incontestati).

6.2 Il ricorso in questione, n.-OMISSIS- R.G. T.a.r. Toscana, è stato respinto in I grado con sentenza di quel Tribunale sez. II -OMISSIS-; l'appello contro questa sentenza, n.-OMISSIS- R.G., è stato a sua volta respinto con sentenza di questo Consiglio sez. III -OMISSIS-.

6.3 Ciò posto, con atto 5 luglio 2016 prot. n.25391 (doc. 2 in I grado ricorrente appellante, p. 9 del file), la Sezione dell'Albo ha avviato un nuovo autonomo procedimento di cancellazione, formalmente non concluso, stante il diniego di rinnovo per cui è causa.

7. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto dalla società contro i provvedimenti di diniego illustrati, sia quanto alla domanda di annullamento, sia quanto alla domanda risarcitoria.

7.1 Sul primo punto, ha ritenuto corretta la motivazione del diniego di iscrizione condividendo quanto esposto nel ricordato parere di questo Consiglio.

7.2 Sul secondo punto, ha riqualificato la domanda risarcitoria proposta, con cui formalmente l'impresa aveva richiesto il risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento, come domanda inerente il danno conseguente al mancato accesso al bene della vita, dato che l'impresa stessa aveva dedotto come fatto dannoso l'impossibilità di svolgere attività di lavoro in mancanza dell'iscrizione. Ciò posto, la ha respinta, data la legittimità dei provvedimenti impugnati.

8. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene quattro motivi, di riproposizione dei motivi e della domanda risarcitoria proposti in I grado e di critica alla sentenza per non averli accolti.

8.1 Con il primo di essi, ha dedotto violazione degli artt. 10 *bis* e 3 della l. 7 agosto 1990 n.241. Premesso che il procedimento originario per la cancellazione dall'Albo non si sarebbe mai concluso, e che il procedimento

per cui è causa si sarebbe concluso in ritardo, ha sostenuto la mancanza del preavviso di diniego, e la mancanza nell'atto di una compiuta motivazione.

8.2 Con il secondo motivo, ha dedotto propriamente violazione dell'art. 10 comma 2 lettera f) del regolamento 120/2014 e dell'art. 84 d. lgs. 159/2011, e sostenuto che la causa ostativa al rinnovo di iscrizione non sussisterebbe, perché l'informativa antimafia di cui si è detto, essendo stata emessa per la sussistenza di tentativi di infiltrazione, non attesterebbe la presenza delle circostanze di cui all'art. 67 del d. lgs. 159/2011 stesso.

8.3 Con il terzo motivo, per le stesse ragioni dedotte nel secondo, chiede che la domanda di annullamento sia accolta anche quanto al secondo provvedimento impugnato, relativo alla domanda di cancellazione del mezzo d'opera.

8.4 Con il quarto motivo, ripropone infine la domanda di risarcimento di un danno qualificato come da ritardo.

9. L'amministrazione ha resistito, con atto 30 novembre 2014 e memoria 3 ottobre 2022, e chiesto che l'appello sia respinto, richiamandosi in particolare all'interpretazione del più volte citato parere di questo Consiglio.

10. Alla pubblica udienza del giorno 2 febbraio 2023, la Sezione ha infine trattenuto il ricorso in decisione.

11. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

12. È infondato il primo motivo, centrato sulla ritenuta inosservanza dell'obbligo di inviare il preavviso di diniego, ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. 241/1990. Come affermato da costante giurisprudenza, infatti, l'omissione di questo preavviso, nella specie pacifica come fatto storico, è irrilevante e non comporta l'illegittimità dell'atto finale, nel caso in cui il contenuto di quest'ultimo non sarebbe potuto essere diverso: così per tutte C.d.S. sez. IV 13 febbraio 2020 n.1144 e 12 settembre 2007 n.4828. È quanto si è verificato nel caso di specie, dato che, come subito si vedrà, l'amministrazione non avrebbe potuto che respingere la domanda.

13. Il secondo e il terzo motivo sono connessi, in quanto presuppongono la stessa questione di diritto, la possibilità ai fini dell'iscrizione all'Albo per cui è causa di equiparare la comunicazione e l'informazione antimafia. Come tali, vanno esaminati congiuntamente, e risultano entrambi infondati.

13.1 Il Collegio non ritiene infatti di discostarsi dall'interpretazione sopra esposta degli artt. 67, 89 *bis* e 91 del d. lgs. 159/2011 come contenuta nel citato parere della sez. I di questo Consiglio 3088/2015. Che l'informativa antimafia, anche in mancanza di una norma esplicita, produca lo stesso effetto della comunicazione, ovvero non solo l'impossibilità di contrattare con la pubblica amministrazione, ma anche impossibilità di essere titolari di provvedimenti abilitativi come l'iscrizione che qui interessa, risulta come si è detto sia da un argomento letterale, sia da un argomento logico.

13.2 Sotto il profilo letterale, l'equiparazione è stabilita, per implicito, ma in modo non equivoco, dall'art. 89 *bis*, per cui come si è detto l'informativa “*tiene luogo*” della comunicazione.

13.3 Sotto il profilo logico e teleologico, si deve poi concordare con il parere citato, nel senso che la comunicazione e l'informativa esprimono a carico dei destinatari lo stesso disvalore, per cui non avrebbe senso, in mancanza di una norma espressa, ritenere che la seconda abbia effetti più limitati della prima.

13.4 Si osserva oltretutto che la possibilità di iscriversi ad albi ed elenchi come quello in questione non è certo fine a sé stessa, ma è strumentale proprio alla conclusione di contratti. Se l'informativa non impedisse questa possibilità, ne risulterebbe, per assurdo, che il soggetto il quale ne è destinatario potrebbe iscriversi all'albo di suo interesse, non potrebbe usare quest'iscrizione per contrattare con la pubblica amministrazione, ma potrebbe farlo per contrattare con soggetti privati, che pertanto verrebbero senza motivo ad essere trattati in modo deteriore rispetto ai soggetti pubblici, essendo così esposti allo stesso rischio di contatti con il crimine organizzato che per l'amministrazione si è voluto escludere.

13.5 Di conseguenza, si deve ritenere che l'informativa in questione, come si è visto contestata senza esito avanti a questo Giudice amministrativo, e quindi inoppugnabile, abbia impedito di per sé sia il rinnovo dell'iscrizione, sia la cancellazione del mezzo, e quindi, come affermato sopra, che la decisione dell'Amministrazione non sarebbe potuta essere diversa.

14. È infondato anche il quarto motivo, che ripropone la domanda di risarcimento del danno, domanda che questo Giudice, nell'esercizio del potere che gli compete ai sensi dell'art. 32 comma 2 c.p.a., deve qualificare come domanda di risarcimento per non avere conseguito il bene della vita desiderato. Infatti, anche nell'atto di appello (v. per esempio a p. 16, dodicesimo rigo dal basso) la parte deduce, come fatto materiale costitutivo del danno di avere dovuto interrompere la propria attività in dipendenza dal provvedimento impugnato, e ciò evidentemente vale come domanda di risarcimento del corrispondente interesse pretensivo, dato che l'attività in questione non si può svolgere senza l'iscrizione contestata. In questi termini, la domanda è all'evidenza infondata, perché ad ottenere l'iscrizione la ricorrente appellante non aveva titolo, ed essa le è stata legittimamente negata.

15. Le spese seguono la soccombenza, e si liquidano così come in dispositivo, in misura in misura comunque congrua rispetto ai valori medi previsti dal D.M. 10 marzo 2014 n.55 per una causa di valore indeterminato e complessità media.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 7127/2017), lo respinge.

Condanna la ricorrente appellante a rifondere all'amministrazione intimata appellata le spese di questo grado di giudizio, spese che liquida in € 5.200 (cinquemiladuecento/00), oltre rimborso spese forfetario ed accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**

**Luigi Carbone**

**IL SEGRETARIO**