

Publicato il 30/12/2021

N. 02409/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00934/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 934 del 2021, proposto da:
Ambito Territoriale Ottimale di Catanzaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Gualtieri, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

contro

Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Francesco Ventrice, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Città Metropolitana di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Miceli, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;
Ambito Territoriale Ottimale di Reggio Calabria, Ambito Territoriale Ottimale di

Cosenza, Ambito Territoriale Ottimale di Crotona, Ambito Territoriale Ottimale di Vibo Valentia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione Calabria n. 24 del 12.04.2021 nei punti 3), 4) e 5);
- del provvedimento “*Ripartizione dei volumi di abbancò*” del 14.05.2021, prot. n. 220302, emanato in attuazione del punto 4 lett. a) dell'ordinanza n. 24/2021, per la sola parte di interesse dell'A.T.O. di Catanzaro;
- della disposizione “*Conferimento degli scarti di lavorazione verso la discarica di Lamezia Terme sita in loc. Stretto*” del 14.05.2021, prot. n. 221570, che ha stabilito i quantitativi di conferimento per gli Ambiti calabresi nel periodo dal 17 al 31.05.2021;
- di tutte le ulteriori analoghe disposizioni di regolazione dei conferimenti degli scarti di lavorazione verso la discarica di Lamezia Terme sita in loc. Stretto per gli Ambiti calabresi che verranno emanate per i successivi periodi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Calabria e della Città Metropolitana di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2021 il dott. Arturo Levato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Ambito Territoriale Ottimale per il Servizio Rifiuti di Catanzaro, A.T.O., espone che la Regione Calabria, sulla base delle previsioni di cui al D. Lgs. n. 152/2006 ed in attuazione dell'art. 3-*bis* D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011, ha

recepito la riforma del servizio pubblico locale dei rifiuti, emanando la L.R. n. 14/2014. Rileva quindi che tale legge, all'art. 1, comma 2, lett. b), individua nell'A.T.O. la dimensione territoriale per lo svolgimento da parte dei Comuni, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni di organizzazione e gestione dei rifiuti urbani, e alla lett. c), individua nelle Aree di Raccolta Ottimali, A.R.O., le ripartizioni territoriali, delimitate all'interno degli A.T.O.

In riferimento all'organizzazione del ciclo dei rifiuti urbani, ai sensi dell'art. 3, comma 2, L.R. n. 14/2014, l'A.T.O. di Catanzaro coincide territorialmente con la relativa provincia e dall'1.01.2019 la Comunità d'Ambito, costituita tra le amministrazioni della stessa provincia, esercita la competenza relativa all'organizzazione e gestione dell'intero ciclo dei rifiuti. In aderenza alla disciplina di settore -D. Lgs. n. 152/2006 e L.R. n. 14/2014- l'A.T.O. organizza pertanto il servizio di gestione dei rifiuti che comprende, nelle more dell'individuazione del gestore unico del servizio, le operazioni di trattamento, smaltimento e recupero negli impianti in dotazione, residuando ai singoli Comuni il servizio di igiene urbana.

L'esponente deduce pertanto di avere predisposto e approvato, in base all'art. 4 comma 9, lett. a) L.R. n. 14/2014, il Piano d'Ambito, quale atto di programmazione della Comunità d'Ambito per la definizione di un sistema adeguato e autosufficiente di gestione dei rifiuti solidi urbani al servizio dei Comuni dell'A.T.O. di Catanzaro, con il seguente il processo di formazione: nella seduta del 17.12.2018 ha approvato le *“Linee Guida per l'elaborazione del Piano d'Ambito”*; nella seduta del 2.09.2019, con deliberazione n. 11, ha stabilito *“di prendere atto dello studio preliminare al Piano di fattibilità per lo sviluppo delle raccolte differenziate nell'Ambito Territoriale Ottimale di Catanzaro”*; nella seduta del 29.12.2020, con deliberazione n. 20, ha adottato il *“Piano d'Ambito definitivo per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ...”*; nella seduta del 12.03.2021, con deliberazione n. 4, ha approvato il *“Piano d'Ambito definitivo per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ...”*.

Sulla base di quanto programmato nel Piano d'Ambito, l'A.T.O. di Catanzaro ha poi avviato le procedure per l'individuazione del gestore unico, di cui all'art. 202 D. Lgs. n. 152/2006, al quale affidare ai sensi dell'art. 6 L.R. n. 14/2014 l'intero servizio di gestione dei rifiuti.

Rileva quindi il deducente che gli interventi infrastrutturali previsti nel Piano Regionale di gestione dei rifiuti, approvato con delibera di Giunta regionale n. 497 del 6.12.2016, e attuati dall'A.T.O. sono i seguenti: Ecodistretto di Catanzaro, la procedura di gara è stata aggiudicata l'8.06.2017 e l'A.T.O. di Catanzaro ha proceduto alla consegna in via d'urgenza con avvio, dal 9.06.2020, della gestione transitoria anticipata, sottoscrivendo il contratto di servizio n. 8 dell'1.07.2020; Discarica di servizio all'Ecodistretto di Catanzaro, il Comune di Catanzaro, in qualità di soggetto proponente, ha presentato il progetto definitivo di realizzazione del nuovo invaso di discarica di capacità di mc 200.000, da realizzarsi all'interno dell'attuale polo tecnologico di Catanzaro; Ecodistretto di Lamezia Terme, per la nuova piattaforma impiantistica l'A.T.O. ha redatto lo studio di fattibilità e richiesto alla Regione Calabria il finanziamento per la realizzazione delle opere, rispetto al quale l'Ente regionale con nota prot. n. 361661 del 6.11.2020 ha assentito ad una preliminare intesa; Discarica di servizio all'Ecodistretto di Lamezia Terme, in considerazione della revoca regionale, disposta con delibera di Giunta n. 54 del 18.02.2021, non si potrà procedere alla realizzazione della terza vasca della discarica, prevista per una volumetria di mc 120.000 e gli spazi occorrenti all'A.T.O. potranno realizzarsi con la corrispondente riprofilatura della prima vasca di circa mc 100.000, per la quale con ordinanza contingibile ed urgente del Presidente della Regione n. 24 del 12.04.2021, nelle more dell'ottenimento del provvedimento autorizzatorio unico regionale *ex art. 27-bis* D. Lgs. n. 152/2006, ne è stata autorizzata la coltivazione.

Avverso tale ordinanza e le ulteriori determinazioni attuative in epigrafe meglio indicate insorge, nei limiti del proprio interesse, l'A.T.O. di Catanzaro.

In particolare, ad avviso del ricorrente il provvedimento risulterebbe emanato dal Presidente della Regione sul *“falso pretesto”* del *“ritardo delle Comunità d'Ambito e della Città Metropolitana di Reggio Calabria nella redazione dei Piani d'Ambito, nella scelta della forma di gestione a livello di ambito per la fase del trattamento/smaltimento dei rifiuti urbani e di sub-ambito per la fase della raccolta nonché nell'attuazione degli interventi previsti nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con la DCR n. 156/2016...”*, mentre, alla luce della ricognizione sopra esposta, all'A.T.O. ricorrente non sarebbe imputabile alcun ritardo o inadempimento rispetto alle previsioni di legge.

La determinazione, in particolare, è gravata nei seguenti punti: 3), ove è disposto che *“in deroga agli artt. 4, 4-bis, 5 e 6 della legge regionale n. 14/2014 i volumi delle discariche pubbliche regionali sono al servizio dell'intero territorio regionale per garantire la ricomposizione degli squilibri territoriali e assicurare condizioni di equità e parità di accesso al trattamento dei rifiuti urbani?”*; 4), secondo cui il dirigente generale del Dipartimento Tutela dell'Ambiente *“a) predisporre e invia alle Comunità d'Ambito di Cosenza, Catanzaro, Vibo Valentia, Crotone e alla Città Metropolitana di Reggio Calabria, con urgenza entro 10 giorni dalla emanazione della presente ordinanza, la ripartizione dei volumi di cui al punto 3 della presente ordinanza tra tutti gli ATO Rifiuti, privilegiando il principio di prossimità; b) regola i conferimenti giornalieri dei rifiuti - codici EER 19.12.12, 19.05.03 e 19.05.01 - prodotti dagli impianti di trattamento dei rifiuti urbani pubblici e privati al servizio del circuito pubblico nelle discariche regionali, con la predisposizione di un calendario da inviare ai gestori degli impianti produttori e agli enti di governo di ciascun ATO Rifiuti; c) regola, in particolari condizioni di eccezionalità e urgenza e a soccorso dei territori in difficoltà nei diversi ambiti territoriali, i flussi dei rifiuti urbani in ingresso agli impianti di trattamento pubblici e privati a servizio del circuito pubblico, ubicati anche in ambiti territoriali diversi, previa verifica della disponibilità residua di trattamento giornaliero?”*; 5), in base al quale le Comunità d'Ambito *“a) predispongono, con*

urgenza entro i 10 giorni successivi alla ricezione della ripartizione di cui al punto 4 lettera a), un piano di emergenza per l'individuazione del fabbisogno residuo di smaltimento dei rifiuti codice EER 19.12.12., 19.05.03 e 19.05.01 per l'anno 2021, finalizzato all'individuazione del deficit da colmare per ciascuno ambito territoriale ottimale, con particolare riguardo alla stagione estiva; b) indicano, con urgenza entro i 15 giorni successivi, le gare per l'affidamento del servizio di trattamento/smaltimento in impianti extraregionali per far fronte al deficit di cui al punto a)''.

L'ordinanza porrebbe gravi vincoli per l'A.T.O. di Catanzaro, in quanto: a) non consente l'autosufficienza nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, ai sensi della L.R. n. 14/2014; b) la sottrazione dei volumi nel sito di discarica di Lamezia Terme pregiudica l'espletamento della gara per l'individuazione del gestore unico, ai sensi del D. Lgs. n. 152/2006; c) impone all'A.T.O., nonostante la disponibilità della discarica di Lamezia Terme, di dover ricorrere a discariche extra-regionali, con maggiori gravosi oneri a carico dei cittadini presenti nell'Ambito.

L'esponente denuncia pertanto l'illegittimità del provvedimento, poiché viziato da violazione dei principi generali in materia di ordinanze contingibili e urgenti, violazione dell'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006, violazione del Piano Regionale gestione rifiuti approvato con delibera di Giunta regionale n. 497 del 6.12.2016, eccesso di potere.

2. Si è costituita, in qualità di Comunità d'Ambito relativa al territorio dell'A.T.O. di Reggio Calabria, la Città Metropolitana di Reggio Calabria, la quale confuta le avverse deduzioni, concludendo per il rigetto del ricorso.

2.1. Con memoria difensiva il ricorrente A.T.O. ha replicato agli assunti espressi dalla Città Metropolitana.

3. Si è altresì costituita in giudizio la Regione Calabria, che eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza di *legitimatio ad processum* e carenza di interesse, chiedendo, nel merito, la reiezione della domanda annullatoria.

4. Con ordinanza cautelare n. 382/2021 è stata disposta una sollecita trattazione del merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

5. All'udienza pubblica del 15 dicembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. Si impone in via preliminare il vaglio delle eccezioni sollevate dalla Regione Calabria.

6.1. Va disatteso il primo rilievo processuale, con cui la difesa regionale prospetta l'inammissibilità del gravame sull'assunto che il presidente della Comunità d'Ambito abbia conferito procura al difensore, in assenza di un atto dal quale si desuma l'autorizzazione ad intraprendere l'azione giudiziale.

Invero, l'A.T.O. ha prodotto in giudizio la deliberazione n. 8 del 20.04.2021 dell'assemblea dei Sindaci della Comunità d'ambito di Catanzaro, contenente l'autorizzazione al Sindaco del Comune capofila ad avversare l'ordinanza del Presidente della Regione.

6.2. Parimenti infondata è l'eccezione con cui è dedotta la carenza di interesse processuale del ricorrente, atteso che, per come rilevato in sede cautelare, l'interesse al ricorso è ricavabile dalla circostanza che i Comuni appartenenti all'A.T.O. ricorrente hanno interesse ad evitare l'abbanco di rifiuti provenienti anche da altri A.T.O. nella discarica di Lamezia Terme.

7. Può quindi essere scrutinato il merito del gravame.

Per mezzo di un'unica e articolata censura l'esponente sostiene che l'ordinanza n. 24/2021 risulterebbe adottata in violazione dei principi che regolano l'emanazione dei provvedimenti contingibili e urgenti, nonché in violazione dell'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006.

Rileva, in particolare, che dal settembre 2019 il Presidente della Regione emette provvedimenti d'urgenza per assicurare la gestione dei rifiuti urbani, vanificando l'attività dell'A.T.O. di Catanzaro che, pertanto, dovrebbe farsi carico presso la

discarica di Lamezia Terme anche dei rifiuti provenienti dagli altri A.T.O. La determinazione avversata, infatti, risulterebbe preordinata a sopperire a regime alla cronica assenza dell'applicazione degli ordinari strumenti previsti dalla L.R. n. 14/2014 per la gestione dei rifiuti collocati all'interno del territorio regionale, assenza riconducibile alle inadempienze degli altri A.T.O. Con le prescrizioni contestate, pertanto, il Presidente della Regione Calabria non avrebbe disposto, nel rispetto delle funzioni delle ordinanze *extra ordinem* di cui all'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006, immediate, speciali e transitorie forme di gestione dei rifiuti ma avrebbe introdotto interventi di natura programmatica e strutturale per risolvere nel futuro -considerata altresì l'assenza di un termine finale di efficacia- l'atavica situazione di difficoltà degli altri A.T.O.

7.1. Secondo la Città Metropolitana di Reggio Calabria, di contro, la gestione emergenziale deriverebbe dalla pandemia da covid-19, come evincibile anche dalla circolare n. 22276/2020 del Ministero dell'Ambiente, che espressamente consente per tale ragione il ricorso alle ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006. La controinteressata evidenzia al contempo che nessun A.T.O. possa ritenersi pienamente autonomo.

7.1.1. La difesa regionale obietta analoghi rilevi, evidenziando altresì che il ricorrente A.T.O. non avrebbe ottemperato ad alcune richieste avanzate dall'Ente territoriale già con la precedente ordinanza n. 246/2019, funzionale a reperire volumi di abbando nelle discariche pubbliche e private nel territorio calabrese anche nell'interesse dei comuni catanzaresi. In particolare, l'inerzia dell'A.T.O. si sarebbe registrata sulla richiesta rivolta al Comune di Lamezia Terme di presentare in via d'urgenza la documentazione tecnico-amministrativa inerente alla realizzazione e alla gestione della prima vasca e di presentare il progetto della terza vasca della discarica sita in località Stretto, nonché sulla richiesta rivolta al Comune di Catanzaro

di procedere in via d'urgenza ad individuare il progettista dell'ampliamento della discarica in località Alli.

Rileva altresì la Regione Calabria che il richiamo, operato dal ricorrente, all'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006 risulterebbe incongruente, poiché tale disposizione è posta a base del solo punto 1) dell'ordinanza, mentre i residui capi trovano la propria fonte normativa nell'art. 32, comma 3, L. n. 833/1978. Né, infine, assumerebbe rilievo il potere sostitutivo di cui all'art. 2-*bis* L.R. n. 14/2014, non essendo uno strumento ordinario e, comunque, risultando incompatibile con l'urgenza di provvedere.

7.2. La censura è fondata.

In via preliminare occorre individuare il quadro normativo entro il quale si inserisce la vicenda in esame, rappresentato dalla L.R. n. 14/2004, dal D. Lgs. n. 152/2006 e dalla L. n. 833/1978.

In particolare, per quel che è di interesse, l'art. 2, comma 1, L.R. n. 14/2014, rubricato "*Competenze della Regione*", conferisce a tale Ente territoriale "... *compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani*".

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, comma 1, e 4 L.R. n. 14/2014 gli A.T.O. -quale forma associata dei Comuni presenti in una determinata area territoriale- svolgono invece funzioni di organizzazione e gestione dei rifiuti urbani. Nel delineato quadro di competenze programmatiche e gestionali spettanti, distintamente, alla Regione e ai Comuni in forma aggregata, la prima articolazione amministrativa è deputata, ai sensi dell'art. 2, comma 2, L.R. n. 14/2014 a garantire la coerenza tra la pianificazione regionale e quella d'ambito e la verifica della conformità dei Piani d'ambito al Piano regionale di gestione dei rifiuti, nonché la verifica sui piani e programmi di investimento previsti dal Piano d'ambito, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di settore e di servizio e la presenza degli interventi di interesse strategico regionale.

Il comma 2-bis L.R. n. 14/2014, così come introdotto dalla L.R. n. 54/2017, attribuisce inoltre alla medesima Regione “*Poteri sostitutivi*”, prescrivendo che “*in caso di inerzia degli enti locali o delle comunità nell’attuazione delle disposizioni della presente legge, la Regione interviene in via sostitutiva previa diffida ad adempiere, entro un termine non superiore a trenta giorni, intimata dal dipartimento della Giunta regionale competente in materia di politiche dell’ambiente. Decorso tale termine la Giunta regionale nomina un commissario ad acta tra i dirigenti e i funzionari della pubblica amministrazione. Il provvedimento di nomina determina il compenso per l’attività del commissario, con esclusione dei dirigenti regionali, nel limite di 1.500,00 euro onnicomprensivi per ciascun incarico, con oneri a carico dei soggetti inadempienti. Il commissario ad acta conclude il proprio compito entro trenta giorni dalla nomina*”

L’art. 191 D. Lgs. n. 152/2006, contenente il testo unico in materia ambientale, prevede poi che “*1. ... qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell’ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell’ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell’Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell’ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all’ente di governo dell’ambito di cui all’articolo 201 entro tre giorni dall’emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi. ... 4. Le ordinanze di cui al comma 1 possono essere reiterate per un periodo non superiore a 18 mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d’intesa con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini*”.

L'art. 32 L. n. 833/1978, infine, stabilisce a sua volta che “1. Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. ... 3. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale o dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale”.

Tanto chiarito in riferimento alla quadro normativo, occorre osservare che, in termini generali, il potere di ordinanza contingibile ed urgente è circoscritto da stringenti presupposti, poiché per mezzo di esso si introducono delle deroghe al principio di legalità in ragione dell'esigenza di porre rimedio ad impreviste situazioni di emergenza, rispetto alle quali l'ordinamento impone attività immediate e non predeterminate in provvedimenti o altri strumenti già tipizzati dal legislatore.

La ristretta area entro cui il descritto potere può essere esercitato ne consente pertanto la configurazione quale *extrema ratio*.

Il potere di ordinanza *extra ordinem* si articola pertanto su indefettibili e concomitanti presupposti, rappresentati: “a) dall'impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno incombente (urgenza); b) dall'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo incombente con gli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento giuridico (contingibilità); c) dalla precisa indicazione del limite temporale di efficacia, in quanto solo in via temporanea può essere consentito l'uso di strumenti *extra ordinem* che permettono la compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli tipici indicati dalle leggi” (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3369), cosicché “solo in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento” (Consiglio di Stato, Sez. V, 22 marzo 2016, n. 1189).

Ciò precisato, rileva il Collegio in prima battuta che la gravata ordinanza è stata adottata in assenza del requisito di contingibilità, da intendersi, secondo quanto sopra chiarito, quale mancanza di ordinari rimedi predisposti a livello normativo o impossibilità di farvi ricorso.

La Regione Calabria infatti -nel complessivo quadro normativo sopra tratteggiato- a fronte delle prospettate e risalenti inerzie contestate all'A.T.O. di Catanzaro ha, per come dalla stessa confermato, totalmente omesso di attivare i poteri sostitutivi secondo lo sviluppo procedimentale previsto dall'art. 2-*bis* L. n. 14/2014, il quale prevede appunto -in caso di contegni omissivi degli enti locali o delle comunità- un intervento in via sostitutiva della Regione, previa diffida ad adempiere entro un termine non superiore a trenta giorni, con successiva ed eventuale nomina di un Commissario *ad acta*, onerato di concludere il proprio compito entro trenta giorni dalla nomina.

L'esercizio dei descritti poteri sostitutivi rappresenta pertanto uno strumento tipizzato ed ordinario, che si colloca in una fase antecedente rispetto all'utilizzo delle ordinanze *extra ordinem*.

Inoltre, la *ratio* dell'art. 2-*bis* L. n. 14/2014 è rinvenibile nell'esigenza che -in presenza di distinti livelli di competenza afferenti ad una specifica materia- l'intervento sostitutivo della Regione non si registri *ex abrupto*, con una radicale e repentina privazione delle cognizioni spettanti all' l'A.T.O., ma intervenga in conformità al canone di leale collaborazione, che deve informare il rapporto tra distinti soggetti pubblici.

Sul piano temporale, poi, occorre osservare che il provvedimento avverso si inserisce nel solco di una serie di analoghe statuizioni emergenziali in precedenza già adottate dal Presidente della Regione e costituite dalle ordinanze: n. 246 del 7.09.2019, n. 14 del 21.03.2020, 45 del 20.05.2020, n. 54 del 3.07.2020, 56 del 21.07.2020, 70 del 2.10.2020, 91 del 30.11.2020.

Dalla ricognizione della progressiva emanazione di tali provvedimenti risulta come a far data dal 7.09.2019 sia registrata, senza soluzione di continuità, la sostanziale introduzione a regime di una gestione emergenziale dei rifiuti, in assenza, pertanto, dell'individuazione di un termine finale di efficacia, con relativa elusione dei termini di sei e diciotto mesi di cui all'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006, nonché dei consolidati principi ermeneutici -in tema di limitazione dell'efficacia temporale dei provvedimenti contingibili e urgenti- applicabili alle ordinanze emanate ai sensi dell'art. 32 L. n. 833/1978.

Sotto distinto e concorrente profilo, da ultimo, non risulta dirimente il richiamo nella gravata ordinanza al regime emergenziale introdotto per la pandemia da covid-19, in base alla circolare del Ministero dell'Ambiente n. 22276/2020, che prevede il ricorso alle ordinanze *ex art. 191 D. Lgs. n. 152/2006* per la modifica temporanea dell'autorizzazione, al fine di consentire il conferimento degli scarti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, differenziati e indifferenziati, privi di possibili destinazioni alternative, a condizione gli scarti non siano classificati come rifiuti pericolosi e, ancora, l'utilizzo di tali ordinanze *“ove ciò si renda necessario e limitatamente alla sola fase emergenziale”* per il conferimento *“in discarica dei rifiuti urbani indifferenziati provenienti dalle abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone, in isolamento o in quarantena obbligatoria”*.

Per un verso infatti -in disparte il superamento del limite temporale di sei mesi secondo quanto chiarito- l'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006 è posto quale fonte dell'ordinanza n. 24/2021, per come prospettato dalla difesa regionale, solo con riguardo al capo 1) della stessa e senza tuttavia alcun puntuale riferimento all'emergenza pandemica, mentre, per altro verso, la Regione Calabria ha recepito, come dedotto dalla difesa del ricorrente A.T.O., le indicazioni contenute nella circolare ministeriale con l'ordinanza n. 28 del 10.04.2020, disciplinando in modo specifico il trattamento dei rifiuti provenienti da covid-19.

8. Il ricorso è pertanto accolto, con annullamento, nei limiti dell'interesse del ricorrente, dell'ordinanza n. 24/2021 in riferimento ai soli capi 3), 4) e 5), rispetto ai quali è accertata l'assenza dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente, e con conseguente caducazione dei relativi provvedimenti attuativi.

8.1. A fronte dell'accoglimento del ricorso, rileva al contempo il Collegio che si impone la necessità di modulare gli effetti della sentenza di annullamento, al fine di evitare il rischio che -nelle more dell'adeguamento del regime giuridico di programmazione e gestione dei rifiuti ai dettami di cui alla L. R. n. 14/2004- intervengano, attese le criticità comunque presenti nel territorio regionale, squilibri che alterino in modo pregiudizievole il vigente assetto organizzativo emergenziale ormai delineatosi dal settembre 2019, con potenziali ricadute negative anche nei confronti dell'A.T.O. ricorrente.

Sul punto occorre rilevare come la modulazione dell'efficacia di una pronuncia caducatoria sia stata riconosciuta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato già dal 2011 (Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755), trovando ulteriore riscontro in più recenti arresti (Consiglio di Stato, Sez. I, 30 giugno 2020 n. 1233). Il fine è quello di evitare l'emanazione di sentenze di annullamento con effetti non vantaggiosi rispetto alla fattispecie esaminata, e ciò mediante il riconoscimento al giudice amministrativo del potere di accertare l'illegittimità di un provvedimento senza che da tale accertamento scaturiscano effetti costitutivi tipici, con esclusione e limitazione della portata retroattiva della decisione.

In tale linea si inseriscono anche le recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 9.11.2021, per mezzo delle quali -in riferimento al regime di proroga delle concessioni demaniali marittime- è stato fissato al 31.12.2023 il termine ultimo di efficacia dei provvedimenti concessori, per i quali è stata disposta la protrazione degli effetti in contrasto con i principi eurounitari.

In ragione di quanto precisato, pertanto, l'accertata illegittimità e il conseguente annullamento dell'ordinanza n. 24/2021, in riferimento ai capi 3), 4) e 5), nonché dei relativi provvedimenti attuativi, dispiegherà i propri effetti a far data dall'1.05.2022.

9. La particolarità della questione trattata consente di compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 24/2021 e i relativi provvedimenti attuativi nei limiti e dal termine di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Francesca Goggiamani, Referendario

Arturo Levato, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Arturo Levato

IL PRESIDENTE
Giancarlo Pennetti

IL SEGRETARIO