Illegittimità di un'ordinanza contingibile e urgente relativa all'ampliamento di una discarica

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 22 luglio 2022, n. 1377 - Pennetti, pres.; Gaglioti, est. - Italia Nostra Onlus, Wwf Provincia di Crotone, Protezione Animali Calabria Odv ed a. (avv.ti Pitaro, Liperoti) c. Regione Calabria (avv. Ventrice) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Ampliamento di una discarica - Prolungati inadempimenti dei soggetti investiti di specifici adempimenti - Ordinanza contingibile e urgente - Illegittimità.

Il potere di ordinanza contingibile e 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, 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 provvedimentale (fattispecie relativa ad ampliamento sostanzialmente definitivo - di una discarica dichiarato come imposto dalla necessità di sopperire ai prolungati inadempimenti dei soggetti parimenti investiti di specifici adempimenti).*

(Omissis)

FATTO

1- Con atto ritualmente notificato il'1.10.2021 e depositato il 2.10.2021 gli odierni ricorrenti hanno esposto che, con ordinanza contingibile e urgente n. 246 del 7.9.2019, il Presidente della Giunta regionale della Calabria – stante l'inadempimento degli altri A.T.O. nell'individuazione di siti e nell'avvio dell'*iter* di progettazione e installazione di discariche di livello provinciale e sub-provinciale, in parte indisponibili e in parte ancora in fase di progettazione e non realizzate tutte le altre discariche calabresi previste dal Piano di gestione dei rifiuti risalente al 2016 – nel quadro di un corposo provvedimento contenente indicazioni in ordine agli adempimenti attuativi da parte dei singoli ATO ha autorizzato, in via eccezionale ed urgente, lo smaltimento di tutti i rifiuti in minima parte presso la discarica di Cassano allo Ionio (30.000 mc) e in larghissima parte presso la discarica privata di Crotone, autorizzando la società SOVRECO all'accettazione degli scarti di lavorazione individuati dai codici CER 191212, CER 190501, CER 190503 (in pratica tutte le tipologie di rifiuti urbani e compostati, provenienti dagli impianti di trattamento regionali) nella discarica per rifiuti non pericolosi ubicata nel Comune di Crotone – località Columbra, nelle more dell'ottenimento dell'autorizzazione all'esercizio e comunque sino al 30.6.2020 ovvero sino al raggiungimento della volumetria di 120.000 tonnellate di rifiuti conferiti, se precedente a tale data.
2- I ricorrenti – che dichiarano di agire quali fruitori del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti della regione Calabria nonché quali cittadini ed enti esponenziali dei territori interessati dal disposto ampliamento della discarica di Crotone, residenti nel suo più stretto raggio di distanza, a tutela del diritto alla salute proprio e della comunità locale di cui sono esponenti e nella quale vivono – contestano il suddetto provvedimento ritenuto carente dello stato di imprevedibile emergenza e fortemente penalizzante il territorio di Crotone e non giustificato dalla suddetta inerzia degli A.T.O. ma avente mera funzione di sopperire alle emergenze igienico-sanitarie propriamente intese e non anche quale strumento idoneo a perpetuare un assetto che rimanda sistematicamente l'attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti.
3- In particolare, viene chiesto l'annullamento del n. 7 del dispositivo per i seguenti motivi di diritto:
I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 32 DELLA LEGGE N. 833/1978, DELL'ART. 117 DEL D.LGS. 112/1998, DELL'ART. 3-BIS DEL D.LGS. 152/2006 – MANCATA ATTIVAZIONE DEI POTERI SOSTITUTIVI – VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA LEGGE REGIONALE N. 14/2014 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI PRESUPPOSTI – ECCESSO DI POTERE PER INGIUSTIZIA MANIFESTA.
I ricorrenti contestano l'abuso dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente, alla quale – nella materia igienico-sanitaria – il Presidente della Giunta regionale può ricorrere soltanto in presenza di situazioni effettivamente emergenziali per le quali l'ordinamento non offre altri strumenti tipici, ossia quale esercizio di un potere di carattere residuale ed atipico

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

che deve rappresentare l'*extrema ratio* attraverso la quale trovare rimedio ad una problematica non rimediabile mediante altri mezzi.
Nella fattispecie, il raggiungimento della fase di collasso del sistema rifiuti della Calabria risulterebbe ampiamente prevedibile, essendo notorio che i responsabili degli A.T.O. non avevano e non hanno provveduto alle attività loro demandate dalla legge, in una situazione perdurante «da quattro anni» (ammesso peraltro dall'ordinanza impugnata, pag. 7) e preesiste alla stessa adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti ed al continuo reiterarsi di provvedimenti emergenziali ed interinali, ragion per cui il Presidente della Regione avrebbe potuto e dovuto attivare i poteri sostitutivi normativamente previsti di cui all'art. 2, comma 4, della Legge regionale n. 14/2014 (recante «Riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria»), il quale prevede che *«in caso di inerzia degli enti locali o delle Comunità nell'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, la Regione interviene in via sostitutiva. Con propria deliberazione, la Giunta regionale indica le ragioni e le modalità dell'intervento»*, intimando agli Enti un termine perentorio e, successivamente, intervenendo mediante la nomina di un commissario *ad acta*.
II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 191 DEL D.LGS. 152/2006 – CARENZA DI PARERE TECNICO OBBLIGATORIO – VIOLAZIONE DELLA CIRCOLARE MINISTERIALE N. 5982 DEL 22.04.2016 – ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ CON IL D.D.G. N. 10790/2014 – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ.
I ricorrenti contestano la violazione della prescrizione dell'art. 191, comma 3, del d.lgs. 152/2006 per omissione dell'acquisizione del parere obbligatorio degli organi tecnici competenti ad esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali (ribadito anche dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare – Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento con circolare n. 5982/RIN del 22.4.2016).
Nello specifico, i ricorrenti premettono che, come riconosciuto dalla stessa ordinanza regionale (pag. 8) il progetto originario di costruzione ed ampliamento della discarica in questione datato 31.3.2010 prevedeva la realizzazione di un volume di invaso suddiviso in tre lotti funzionali per complessivi 2.600.000 mc, sino ad una quota media finale di 167 metri s.l.m., mentre, a seguito di prescrizioni della la S.T.V. (Struttura Tecnica di Valutazione) il progetto era stato rimodulato con riduzione della volumetria a 2.210.000 mc e ad un'altezza media finale di 156 metri s.l.m., che ha consentito il rilascio dell'A.I.A. avvenuta mediante D.D.G. n. 10790 dell'11.9.2014.
Non di meno, con l'ordinanza in contestazione viene stabilito un aumento sia delle volumetrie sia dell'altezza della discarica, senza precisare che si sta agendo in deroga al richiamato D.D.G. n. 10790/2014 e senza munirsi di idoneo ed obbligatorio parere tecnico idoneo a verificare le conseguenze ambientali di un tale ampliamento, viepiù in presenza di un precedente parere tecnico che fissava già dei limiti massimi.
III) DIFETTO DI ISTRUTTORIA IN RELAZIONE AI PARAMETRI DI UBICAZIONE DELLE DISCARICHE – VIOLAZIONE DEL PUNTO 6.4.8 DEL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI APPROVATO CON DELIBERAZIONE N. 156/2016 DEL CONSIGLIO REGIONALE – DISTANZA DAI CENTRI ABITATI – ASSENZA DI VALUTAZIONE SU IMPATTI OLFATTIVI.
I ricorrenti contestano l'inidoneità dell'ubicazione della discarica di Crotone e l'assenza di istruttoria sul punto, nonostante la precettività delle norme fissate dal vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti in materia di distanze dai centri abitati che, nel prevedere un livello specifico di tutela denominato «Tutela della popolazione» (punto 6.4.8), individua dei "criteri escludenti" per la localizzazione di alcune tipologie di impianti ovvero di alcune delle operazioni di gestione dei rifiuti e, per quanto riguarda le discariche, prevede la distanza minima di 2.000 metri dai centri abitati e che, *«analogamente a quanto previsto per i centri abitati, deve essere considerata anche una distanza da mantenere nei confronti di case sparse; nel caso di abitazioni sparse poste a distanza inferiore a quelle individuate per i centri abitati, dovrà essere effettuata una specifica verifica degli impatti olfattivi aggiuntiva [...] che preveda la messa in opera di eventuali misure di mitigazione specifiche; qualora anche con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili residuassero criticità ineliminabili, si provvederà ad applicare adeguate misure compensative»*.
Nella fattispecie, rilevano che il sito di Columbra è posto sia ad una distanza inferiore ai 2.000 metri dal centro abitato della Frazione Papanice di Crotone – circostanza che che rende illegittima l'ubicazione della discarica e i provvedimenti ampliativi come quello gravato – sia ad distanza inferiore ai 2.000 metri dalla periferia sud-ovest (case sparse) di Crotone, circostanza, quest'ultima, che avrebbe comunque reso necessaria una specifica verifica degli impatti olfattivi aggiuntiva, non eseguita dalla Regione prima di addivenire all'odierna ordinanza ampliativa della discarica.
IV) VIOLAZIONE DELL'ART. 32 DELLA COSTITUZIONE – DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE – ECCESSO DI POTERE.
I ricorrenti contestano la violazione dell'art. 32 della Costituzione (*«La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...»*) che emergerebbe sotto il profilo del difetto di istruttoria, non avendo il Presidente della Regione previamente verificatoa salubrità della scelta di ampliare un impianto che insta in un territorio ove già esiste una discarica dismessa e mai bonificata, un termovalorizzatore privato per rifiuti speciali ospedalieri, un compattatore pubblico per rifiuti urbani di Crotone e Cosenza, un'altra discarica di un milione di metri cubi ove sono stati smaltiti rifiuti (metalli pesanti, sostanze chimiche e radioattive) prodotti in 70 anni di attività industriali.
Per tale motivo sussisterebbe altresì eccesso di potere per sviamento, per aver perseguito un fine contrario a quello

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dichiarato, oltre che nella sua figura sintomatica più grave dell'ingiustizia manifesta, per aver allocato – in via solo fittiziamente eccezionale ed urgente – tutti i rifiuti della Calabria in un solo ristretto territorio provinciale, già gravato di una pesante compromissione ambientale.
4- Con atto depositato il 9.10.2019 si è costituita la Regione Calabria per resistere al ricorso, che successivamente ha depositato documenti e prodotto memoria.
5- Con atto depositato il 18.10.2019 si è costituito il Comune di Reggio Calabria chiedendo l'estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva.
6- Con atto depositato il 18.10.2019 si è costituito il Ministero dell'Interno, il quale ha successivamente chiesto l'estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva.
7- Alla camera di consiglio del 23.9.2019, con ordinanza cautelare n. 425/2021 pubblicata il 24.9.2021, è stata rigettata l'istanza cautelare sotto il profilo della carenza del pregiudizio grave ed irreparabile.
8- In data 4.6.2022 parte ricorrente ha depositato memoria, insistendo, tra l'altro, sulla permanenza dell'interesse al ricorso nonostante lo spirare della sua efficacia.
9- All'udienza pubblica del 6.7.2022 il ricorso è stato spedito in decisione.

DIRITTO

10- Deve preliminarmente dichiararsi il difetto di legittimazione passiva del Comune di Reggio Calabria e del Ministero dell'Interno.
10.1- Quanto al Ministero dell'Interno, si osserva che il provvedimento impugnato è stato adottato dal Presidente della Giunta regionale nell'esercizio delle relative funzioni e senza spendita di alcun potere riconducibile a funzioni di pertinenza dello Stato.
10.2- Quanto al Comune di Reggio Calabria, come eccepito dall'Ente, a seguito dell' entrata in vigore della Legge Regionale n° 11 del 7.05.2019,recante "*Disposizioni relative alla Città Metropolitana di Reggio Calabria in materia di gestione dei rifiuti urbani. Modifiche alla LR 14/2014*", le funzioni della Comunità dell'ATO RC, precedentemente ricoperte dal Comune di Reggio Calabria, quale comune capofila della Convenzione fra comuni, ex art. 30 TUEL, sono state attribuite *ope legis* alla Città Metropolitana di Reggio Calabria, con il conseguente trasferimento di tutte le competenze.
11- A seguire, deve ribadirsi il permanere dell'interesse di parte ricorrenti all'impugnazione.
11.1- Come già evidenziato in casi analoghi da parte di questo Tribunale, proprio in relazione ad ordinanze contingibili e urgenti (da ultimo sentenza n. 536 del 24.3.2022), può continuare a sussistere l'interesse di parte ricorrente – per come affermato – alla decisione nel merito nonostante lo spirare dell'efficacia dell'ordinanza impugnata.
Come noto, infatti, la sentenza del G.A. in ipotesi di provvedimento con effetti limitati nel tempo, ma destinato ad essere reiterato per contenuto da provvedimenti successivi, non si esaurisce nel solo annullamento dell'atto riscontrato illegittimo, ma contiene anche la regola alla quale l'Amministrazione deve attenersi nel futuro, sicchè non viene meno l'interesse all'impugnativa di un provvedimento reiterabile sul rilievo che, nel frattempo, il provvedimento contestato abbia esaurito i suoi effetti (v. tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 1993, n. 891; Consiglio di Stato sez. IV, 1/2/2001, n. 398 e Tar Calabria n. 1470/2020 e n. 2075/2020).
Con ciò il G.A. non esercita un inammissibile sindacato giurisdizionale su poteri non ancora esercitati dall'Amministrazione, bensì riscontra l'eventuale sussistenza di profili di illegittimità lamentati dal ricorrente, di modo che la p.a. ne possa tenere conto, nel futuro, nell'esercizio del potere pubblico (v. Tar Calabria – Catanzaro, n. 750/2021).
Ebbene, nella specie, persiste l'interesse all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento *extra ordinem* perché utilizzato al di fuori dei suoi presupposti, non essendo state evidenziate dall'Amministrazione resistente circostanze da cui inferire l'assenza di possibilità di un'ulteriore reiterazione del potere.
12- Venendo al merito, il ricorso è fondato.
13- Colgono nel segno i primi due motivi di ricorso, da esaminarsi congiuntamente in quanto tra loro connessi.
13.1- A tal proposito, il Collegio ritiene di dare continuità alla sua giurisprudenza, anche recente, proprio attinente la materia delle ordinanze contingibili e urgenti attinenti la materia dei rifiuti ed i riverberi in materia igienico-sanitaria (di recente, T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 536 del 24.3.2022, cit.; 20.12.2021, n. 2409).
13.2- 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

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

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 verifichino 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*".

13.3- Tanto chiarito in riferimento al quadro normativo, occorre rilevare che, in termini generali, il potere di ordinanza contingibile e 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 provvedimentale*" (Consiglio di Stato, Sez. V, 22 marzo 2016, n. 1189).

13.4- Ciò precisato, la gravata ordinanza dispone la rivisitazione dei profili di abbanco, in aumento fino massimo al raggiungimento della quota del profilo di cui al progetto dell'istanza originaria, stante l'urgenza di avere disponibili volumetrie in continuità con quelle attuali, a causa della perdurante inerzia dei soggetti competenti che non hanno proceduto all'identificazione dei siti pubblici e alla realizzazione delle discariche di servizio, ai quali peraltro la medesima ordinanza impone specifici adempimenti.

13.5- Pertanto, come già osservato da questa Sezione in casi similari (v. sentenza n. 2409 del 30.12.2021), la gravata ordinanza – con la quale, in sostanza, l'ampliamento (sostanzialmente definitivo) della discarica sita in località Columbra di Crotone è dichiarato come imposto dalla necessità di sopperire ai prolungati inadempimenti dei soggetti parimenti investiti di specifici adempimenti – è stata anzitutto 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.

13.6- La Regione Calabria infatti -nel complessivo quadro normativo sopra tratteggiato- a fronte delle prospettate e risalenti inerzie contestate agli A.T.O. ha, per come dalla stessa confermato, totalmente omesso di attivare i poteri

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

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.
13.7- 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*.
13.8- 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.
13.9- A fronte di ciò, le difese dell'Amministrazione regionale – che rimarca di aver fatto ricorso in passato ai poteri sostitutivi quando l'inerzia dei Comuni aveva addirittura impedito di costituire le Comunità d'ambito, mentre, stante la pervasività delle scelte strategiche sulla localizzazione degli impianti sulle comunità locali ha preferito, per tale aspetto, un approccio basato su un'opera di convincimento della necessità e innocuità dei moderni impianti di trattamento con relative discariche in ogni Ambito Ottimale, così individuando nell'ordinanza l'unico strumento per evitare il blocco alla raccolta di rifiuti nelle more dell'attuazione delle citate scelte con una precisa cronologia di adempimenti alle Comunità d'Ambito i cui rappresentanti degli ATO hanno pure aderito – riportate sul versante giuridico finiscono per confermare le suesposte censure di parte ricorrente.
Difatti, se è vero che rientra nelle prerogative della *policy* dell'Amministrazione regionale la scelta di un approccio basato su un'opera di convincimento dei soggetti coinvolti nella complessa programmazione dei rifiuti, ciò non toglie che, una volta che si decida di ricorrere all'istituto dell'ordinanza contingibile e urgente è d'uopo che ne sussistano i presupposti di fatto e di diritto (*in primis* in termini di residualità, eccezionalità e, dunque, *extrema ratio*).
13.10- Tale considerazione riporta anche al fatto che il provvedimento avversato si inserisce nel solco di una serie di analoghe statuizioni emergenziali in precedenza già adottate dal Presidente della Regione (ordinanze nn. 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, 24 del 12.4.2021, 46 del 14.7.2021).
13.11- Dalla ricognizione di tali provvedimenti risulta come, a far data dal 7.9.2019, 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 specifici di cui all'art. 191 D. Lgs. n. 152/2006, che, ritiene il Collegio (richiamando la propria giurisprudenza su casi similari: v. sentenza n. 536 del 24.3.2022) non a caso non è stata richiamata nel provvedimento impugnato nonostante l'evidente attinenza dell'ordinanza alla materia ambientale e di gestione dei rifiuti, 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.
13.12- Da ultimo, è censurabile anche la carenza istruttoria di cui al secondo motivo di ricorso.
13.13- Da una disamina testuale emerge che, dal punto di vista tecnico –segnatamente, delle implicazioni ambientali – la gravata ordinanza si basa sull'assunto per cui il progetto originario presentato dalla SOVRECO il 31.10.2010 (per complessivi 2..600,000 mc e quota media finale di ml 167 slm) aveva ottenuto parere favorevole della S.T.V. della Regione con prescrizioni, mentre la successiva Autorizzazione Integrale Ambientale riguardava un progetto rimodulato in riduzione sia in altezza che in volumetria; da tale circostanza, ossia dal parere originariamente rilasciato dalla S.T.V., si desumeva la possibilità, anche in termini di implicazioni ambientali,, di aumentare i profili di abbanco sino al raggiungimento della quota del profilo di cui al progetto dell'istanza originaria, in quanto già apprezzata a condizione che venga assicurato che "*le acque superficiali delle aree circostanti alla discarica non defluiscano "naturalmente" sull'area di discarica"*.
13.14- Orbene, dalla documentazione istruttoria allegata alla proposta ordinanza predisposta dal competente ufficio dirigenziale generale, sia nella versione del 5.9.2014 che nella versione del 10.9.2014, non si evince alcun approfondimento specifico della compatibilità delle implicazioni ambientali delle previste modifiche, le quali in sostanza finiscono per comportare una modifica dell'A.I.A. a suo tempo rilasciata in favore della SOVRECO e che, come tali, avrebbero dovuto essere vagliate dalle strutture tecniche regionali a ciò preposte.
13.15- In tale ottica, il mero richiamo alla vicenda endoprocedimentale intercorsa nel 2014 (peraltro ad una certa distanza di tempo, che, in ipotesi potrebbe anche non risultare indifferente in termini di compatibilità ambientale) e sfociata nell'A.I.A. rilasciata con decreto n. 10790/2014 non è sufficiente per ritenere adeguatamente istruita l'ordinanza.
13.16- Né dalla relazione allegata alla proposta di deliberazione risulta una specifica istruttoria, quantunque svolta da strutture o uffici diversi, in ordine ai profili ambientali connessi con gli effetti sostanzialmente modificativi dell'autorizzazione ambientale integrata rilasciata a suo tempo alla SOVRECO.
13.17- Per completezza, la circostanza, evidenziata dalla Regione nella memoria difensiva del 18.10.2021, di aver la SOVRECO successivamente presentato un progetto adeguativo agli uffici regionali, al momento in istruttoria, non fa venir meno le criticità ora segnalate.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

14- Le conclusioni sinora rassegnate sono in grado di condurre ad invalidare il provvedimento gravato nella parte di interesse dei ricorrenti e, richiamata la giurisprudenza per cui "*Nel processo amministrativo costituisce jus receptum il principio secondo cui l'accoglimento di una censura, che sia in grado di provocare la caducazione dell'atto impugnato, fa venir meno l'interesse del ricorrente all'esame degli altri motivi da parte del giudice e la potestà di questi di procedere a tale esame autorizza la dichiarazione di assorbimento*" (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 1.9.2021, n.5691, v. anche Cons. St., Sez. V, 29.5.2017 n. 2526; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 17.1.2019 n. 2; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 23.3.2016 n. 181) – previo assorbimento delle altre censure determinare l'accoglimento del ricorso, con annullamento, nei limiti dell'interesse del ricorrente, dell'impugnata ordinanza contingibile e urgente presidenziale n. 246 del 2019 in riferimento al solo capo 7) del dispositivo, rispetto ai quali è accertata l'assenza dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere esercitato.
15- La complessità della controversia, la natura degli interessi in campo e le circostanze complessive giustificano la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:
-) dichiara il difetto di legittimazione passiva del Comune di Reggio Calabria e del Ministero dell'Interno;
-) accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla l'impugnata ordinanza contingibile ed urgente n. 246 del 07.09.2019 del Presidente della Giunta regionale della Calabria in materia di gestione dei rifiuti urbani limitatamente al punto n.7) del dispositivo.
Spese compensate.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it