

Approvazione e autorizzazione del progetto di bonifica di un sito di interesse nazionale (S.I.N.)

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 18 agosto 2025, n. 1407 - Mastrandrea, pres.; Ciconte, est. - Comune di Crotone (avv. Sitra) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Conclusione positiva della conferenza di servizi decisoria di approvazione e autorizzazione del progetto di bonifica di un sito di interesse nazionale (S.I.N.) - Annullamento della decisione.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 1° ottobre 2024 e depositato il successivo 8 ottobre, il Comune di Crotone ha impugnato gli atti emarginati in oggetto, concernenti l'approvazione e l'autorizzazione del progetto presentato dalla Eni Rewind s.p.a. (d'ora in avanti, semplicemente, ER) relativo allo *"Stralcio al progetto di Bonifica di Fase 2"* per la bonifica del sito di interesse nazionale (SIN) *"Crotone – Cassano – Cerchiara"*.

2. I fatti della articolata e complessa vicenda in esame – in quanto rilevanti ai fini della decisione e non contestati dalle parti – possono così sinteticamente riferirsi:

2.1. con decreto ministeriale n.468 del 18 settembre 2001, è stato approvato il *"Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale"*, con cui è stato istituito e regolamentato (fra gli altri) il Sito di Interesse Nazionale (S.I.N.) di *"Crotone – Cassano – Cerchiara"*, poi perimetrato con d.m. 26 novembre 2002, modificato dal d.m. 9 novembre 2017, n.304;

2.2. data la complessità della bonifica e l'estensione dell'area di intervento, ER – che, quale proprietaria di una parte delle aree che ricadono all'interno del SIN, è il soggetto tenuto ad eseguire gli interventi di bonifica – d'intesa con le amministrazioni interessate, ha proposto un Progetto operativo di bonifica (POB) articolato per fasi progettuali distinte, *"Fase 1"* e *"Fase 2"*;

2.3. il *"POB Fase 1"* – concernente le misure di prevenzione e di mitigazione dei rischi meteo-marini e, in particolare, la realizzazione di una scogliera a mare a protezione delle opere sulle discariche – è stato approvato con decreto del Ministero dell'ambiente n.225/2019, all'esito della conferenza di servizi decisoria del 26 marzo 2019;

2.4. il progetto di bonifica per la *"Fase 2"* – che maggiormente rileva nel presente giudizio ed è relativo alle attività di scavo e rimozione delle discariche fronte mare e agli interventi di bonifica *in situ* delle aree interne residuali – prevedeva la realizzazione di depositi preliminari (D9 e D15) sicché si imponeva che, prima della sua approvazione, venisse rilasciata l'autorizzazione regionale prevista dall'art.27-bis d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 (c.d. codice dell'ambiente);

2.5. sospeso, pertanto, il procedimento di approvazione del POB Fase 2, il 31 ottobre 2018, ER presentava alla Regione Calabria istanza per il rilascio del Provvedimento unico in materia ambientale di cui all'art.27-bis citato (PAUR) sul progetto *"Attività di deposito preliminare D15 e trattamento D9 funzionalmente connesse al Progetto Operativo di Bonifica - Fase 2 delle Discariche fronte mare e aree industriali da realizzarsi in area SIN Crotone - Cassano - Cerchiara del Comune di Crotone"*;

2.6. con decreto dirigenziale n.9539 del 2 agosto 2019, la Regione Calabria rilasciava il PAUR con la seguente prescrizione: *"Prima dell'inizio delle attività di deposito, sia individuato il sito di smaltimento finale, che, in accordo alle indicazioni dettate dalla Regione Calabria e dagli altri Enti territoriali della Calabria, deve trovarsi fuori Regione"*;

2.7. ottenuto il titolo regionale si è quindi svolta la conferenza di servizi decisoria e, all'esito, con decreto n.7 del 3 marzo 2020, il Ministero dell'ambiente ha approvato il *"POB Fase 2"*, denominato *"Discariche fronte mare e aree industriali - Progetto Operativo di Bonifica Fase 2 (ottobre 2018)"*, a condizione che fossero rispettate una serie di prescrizioni, fra le quali quelle *"riportate nel Decreto Dirigenziale n.9539 del 2 agosto 2019 della Regione Calabria"*, *id est*, il PAUR di cui si è riferito;

2.8. ER, contestando la prescrizione imposta dalla Regione e adottata dal Ministero, ha impugnato il verbale della conferenza di servizi ed il decreto n.7 citato con ricorso al Presidente della Repubblica che, tuttavia, è stato dichiarato improcedibile;

2.9. il 16 gennaio 2024 ER ha quindi richiesto formalmente la rimozione del vincolo derivante dal PAUR alla Regione, la quale, tuttavia, con nota prot.n.126425 del 19 febbraio 2024, ha evidenziato che la prescrizione non deriva dal PAUR – che, *"in quanto ex lege rivolto all'attuazione del progetto, non può [...] dettare le prescrizioni della bonifica, men che meno imporle ma deve necessariamente recepirle, in quanto strumento di realizzazione del progetto medesimo"* – bensì dall'approvazione del progetto di bonifica, sicché *"la modifica della prescrizione relativa allo smaltimento dei rifiuti oggetto delle attività di cui al POB Fase 2 al di fuori della Regione Calabria deve essere modificata in sede ministeriale nell'ambito del procedimento di bonifica ex art.252 D.lgs. 152/2006 sulla base di apposito progetto a ciò rivolto e che"*



solo a seguito dell'attivazione di tale procedura e dei relativi esiti sarà possibile provvedere in merito al PAUR di competenza”;

2.10. con nota del 9 febbraio 2024, ER ha rivolto anche al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) la richiesta di rimozione del vincolo imposto, revocando parzialmente il decreto dirigenziale della Regione n. 9539 agosto 2019 ed il decreto ministeriale n. 7 del 3 marzo 2020, nella parte in cui impongono lo smaltimento dei rifiuti della bonifica al di fuori della Regione Calabria; il MASE, con nota prot.n. 38635 del 28 febbraio 2024 ha rilevato che alla modifica e/o revoca deve provvedere la Regione, in quanto prescrizione del PAUR, precisando che *“Resta fermo che la prescrizione n. 4 del parere della STV parte integrante del PAUR dovrà necessariamente essere riesaminata nell'ambito del procedimento regionale, stante l'autonomia delle autorizzazioni settoriali degli impianti e delle attrezzature funzionali alle attività di bonifica, in ossequio a quanto previsto dall'art. 252, comma 6, D.Lgs. n. 152/2006”*;

2.11. con nota prot.n.86329 del 10 maggio 2024, il MASE ha dunque chiesto ad ER di presentare un *“documento tecnico unitario che costituisca - senza apportare modifiche delle tecnologie di bonifica - uno stralcio del POB Fase 2 approvato, concernente la rimozione della discarica ex Pertusola e gli interventi di bonifica delle aree dello stabilimento ex Pertusola, immediatamente eseguibili, emendato da ogni riferimento a conferimenti fuori Regione”*;

2.12. presentato il documento da parte di ER, all'esito della conferenza di servizi decisoria del 26 giugno 2024 – nell'ambito della quale hanno espresso parere contrario il Comune di Crotone, la Provincia di Crotone e la Regione Calabria – il Ministero, con l'impugnato decreto n.27 dell'1 agosto 2024, ha approvato il progetto stralcio del POB Fase 2.

3. Segnatamente, nel decreto testé richiamato il MASE rappresenta che *“le valutazioni tecniche acquisite nel corso del procedimento e l'interesse pubblico prevalente all'avvio delle operazioni di bonifica immediatamente eseguibili, che costituisce adempimento di un obbligo di legge nel rispetto del principio “chi inquina paga”, consentono di superare le ragioni del dissenso manifestate dalla Regione Calabria, dalla Provincia e dal Comune di Crotone”*, evidenziando che:

- *“lo stralcio del progetto di bonifica oggetto di decisione non contempla la produzione di rifiuti contenenti TENORM e/o amianto, come dimostrano tutte le indagini sino ad oggi eseguite nel corso degli. Pertanto, il progetto de quo non può ritenersi carente in ordine a tale tipologia di rifiuti”*;

- *“gli accertamenti eseguiti con il supporto di ISPRA e del Commissario Straordinario, non hanno individuato discariche alternative a quella individuata da ENI Rewind nel territorio della Regione Calabria per il conferimento dei rifiuti prodotti dalle operazioni di bonifica oggetto del presente procedimento”*;

- *“ENI Rewind ha esteso l'indagine per l'individuazione di discariche anche all'estero [...] evidenziando, tra l'altro, che [...] opzioni di smaltimento dei rifiuti all'estero sono percorribili solo per quantitativi limitati (poche migliaia di tonnellate) e con tempi e costi crescenti esponenzialmente”*;

- *“le verifiche in ordine alle discariche, eseguite con il supporto di ISPRA e del Commissario straordinario, hanno consentito di accertare l'impossibilità tecnica di ottemperare alla prescrizione del PAUR di cui al Decreto della Regione Calabria n. 9539 del 2 agosto 2019”*;

- *“le attività del progetto stralcio oggetto del presente procedimento sono immediatamente eseguibili, non necessitando di ulteriori approfondimenti tecnici, anche in ordine al destino dei rifiuti prodotti”*;

- *“gli interventi di bonifica delle aree della discarica ex Fosfotec e dello stabilimento ex Fosfotec (cfr. nota ENI Rewind acquisita al protocollo di questo Ministero al n. 114652 del 20 giugno 2024), nonché le aree del POB Fase 2 oggetto di variante (cfr. nota di questo Ministero del 20 giugno 2024, con protocollo n. 114510), necessitano di ulteriori approfondimenti tecnici, anche sul destino dei rifiuti”*.

3.1. Sulla base di tali premesse, il MASE dichiara conclusa positivamente la conferenza di servizi decisoria ed approva il progetto stralcio del POB Fase 2, disponendo al contempo che:

- *“Tenuto conto del vincolo - allo stato invalicabile - di cui alla prescrizione n. 4 del parere della STV parte integrante del PAUR, adottato con Decreto della Regione Calabria n. 9539 del 2 agosto 2019, prorogato con Decreto Dirigenziale N° 9957 del 12 luglio 2024, la cui modifica è riservata formalmente all'organo che ha adottato il provvedimento amministrativo, la Regione Calabria deve avviare il procedimento di modifica della predetta prescrizione entro 30 giorni dalla notifica del presente decreto”*;

- *“Nelle more, i lavori devono essere avviati, entro il termine previsto dall'art. 4, nel rispetto del suddetto vincolo”*;

- *“ENI Rewind S.p.A., entro il termine di 30 giorni dal ricevimento del presente Decreto, deve procedere ad un nuovo scouting, da svolgere all'estero, per l'individuazione di siti di destino dei rifiuti prodotti dalle attività di bonifica del Progetto stralcio autorizzato”*;

- *“Sono fatte salve le ulteriori verifiche che saranno eseguite sul territorio nazionale dalle Componenti Specializzate dell'Arma dei Carabinieri in riscontro alla nota del Commissario Straordinario Delegato del 24 maggio 2024, con protocollo n. 68, acquisita in pari data al protocollo di questo Ministero al n. 95792”*.

4. Con il ricorso in esame, il Comune di Crotone è insorto avverso tale decreto e gli atti ad esso presupposti, sulla base dei seguenti motivi in diritto:

4.1. *“Violazione degli artt. 252 e ss. del D. Lgs. N. 152/2006. Violazione dell'art. 14 ter della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto di motivazione”*;

- 4.2. *“Violazione dell’art. 27 bis del D. Lgs. N. 152/2006. Incompetenza. Difetto assoluto di attribuzione. Eccesso di potere per contraddittorietà fra provvedimenti”*;
- 4.3. *“Eccesso di potere per insufficienza di istruttoria. Travisamento dei fatti. Illogicità manifesta”*;
- 4.4. *“Violazione dell’art. 242 nonché degli artt. 252 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Sviamento di potere”*;
- 4.5. *“Violazione dell’art. 182 bis del D. Lgs. n. 152/2006 per violazione del principio comunitario di autosufficienza e di vicinità”*;
- 4.6. *“Violazione dell’art. 21 quinquies della l. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà fra provvedimenti. Violazione dell’art. 3 della l. n. 241/1990. Violazione dell’art. 1 della l. n. 241/1990 per violazione del principio comunitario del legittimo affidamento. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Domanda condizionata di riconoscimento dell’indennizzo ex art. 21 quinquies della l. n. 241/1990”*.
5. Nel giudizio, si sono costituiti:
- 5.1. il MASE ed il Commissario straordinario delegato a coordinare accelerare e promuovere la realizzazione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nel sito contaminato di interesse nazionale di Crotone – Cassano – Cerchiara, per resistere al ricorso;
- 5.2. la Eni Rewind s.p.a., quale controinteressata, eccependone la inammissibilità e, nel merito, la infondatezza;
- 5.3. l’INAIL, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e chiedendo, quindi di essere estromesso dal giudizio;
- 5.4. la Regione Calabria e la Provincia di Crotone, a sostegno delle ragioni di ricorso.
6. Sono inoltre intervenute *ad opponendum* la Dupont Energetica s.p.a. e la Edison s.p.a.;
7. All’esito dell’udienza in camera di consiglio del 6 novembre 2024, fissata per la trattazione della domanda cautelare formulata con il ricorso, il Tribunale, con ordinanza 8 novembre 2024, n.688, *“ritenuto che le esigenze di parte ricorrente siano apprezzabili e tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito”*, ha fissato la trattazione del merito all’udienza pubblica del 19 febbraio 2025.
8. All’esito dell’udienza pubblica così fissata, il Tribunale, con ordinanza collegiale 12 marzo 2025, n.484, dato atto che il Ministero resistente aveva, nelle more, indetto una conferenza di servizi, poi svoltasi il 28 gennaio 2025, ai fini del riesame del provvedimento impugnato, e che fosse necessario acquisire i relativi atti ai fini della decisione, ha disposto incompetenti istruttori ai sensi degli artt.64 e 65 c.p.a. e rinviato la discussione del merito all’udienza pubblica del 18 giugno 2025.
9. Il Ministero, in data 18 aprile 2025, ha provveduto all’adempimento dell’ordinanza collegiale e, sullo stato del procedimento, ha riferito che lo stesso potrà *“concludersi solo nel momento in cui diverranno efficaci le notifiche transfrontaliere (presumibilmente, per quanto dichiarato dall’Azienda, entro i mesi di luglio/settembre 2025)”*, rappresentando, nondimeno, l’interesse ad una pronuncia di questo Tribunale sulla *“legittimità del deposito temporaneo dei rifiuti, come previsto nel Decreto n.27 del 2024, in alternativa al deposito preliminare oggetto del PAUR”*, confermando, con successiva memoria del 1° maggio 2025, che corrisponde all’interesse pubblico avviare immediatamente gli scavi ricorrendo all’unica discarica ad oggi disponibile in Italia, vista la *“urgenza di provvedere ad eliminare le fonti di inquinamento ancora esistenti ed attive nel sito da bonificare”*.
- 9.1. Il MASE ha dato conto altresì di aver avviato un Tavolo Tecnico Permanente per il coordinamento delle procedure di bonifica del SIN di Crotone con le Amministrazioni interessate, nel cui ambito peraltro sono emerse le difficoltà a cui si andrà comunque incontro, a partire dalla primavera 2026, nell’esportare all’estero rifiuti da smaltire causa la normativa europea in via di adozione. Tavolo che, allo stato, non ha dato gli effetti sperati mancando appunto una posizione condivisa sul destino finale dei rifiuti derivanti dall’attività di bonifica delle aree di pertinenza ER-Edison.
10. Nelle more, il Commissario straordinario delegato a coordinare accelerare e promuovere la realizzazione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nel sito contaminato di interesse nazionale di Crotone – Cassano – Cerchiara ha adottato l’ordinanza n.1 del 3 aprile 2025.
- 10.1. In particolare, con la riferita ordinanza, il Commissario, premesso che *“la presenza della barriera fronte mare pone ulteriori pericoli di danno grave, per il caso di persistenti piogge alluvionali e/o esondazioni degli adiacenti Fiume Esaro e Torrente Passovecchio, a causa delle interferenze con i regolari deflussi delle acque”* e considerata *“la situazione di stallo delle attività di bonifica del POB Fase 2, in ragione del vincolo previsto nel PAUR”* nonché la *“insussistenza in Italia di discariche al di fuori del territorio calabrese idonee a ricevere i rifiuti del POB 2”*, ha *“ritenuto urgente e improcrastinabile l’avvio del POB Fase 2 Stralcio e del tutto condivisibili le osservazioni e le prescrizioni del MASE al riguardo”*.
- 10.2. In ordine alla riferita *“situazione di stallo”*, ha osservato che:
- *“la Regione Calabria non ha adempiuto alla prescrizione di cui all’art. 1, co 2, del D.D. MASE n. 27/2024, che impone l’avvio del procedimento di modifica della prescrizione contenuta nel PAUR di destinazione dei rifiuti fuori Regione”*;
 - il MASE, con la nota prot. CSIN-E-0314-24/09/2024, ha chiarito che la modifica del PAUR non costituisce una condizione per l’avvio dei lavori del progetto stralcio e che il Decreto n. 27 del 2024 impone l’avvio dei lavori nel rispetto del vincolo regionale, così autorizzando il deposito temporaneo nel rispetto della normativa vigente (art. 185-bis, D.Lgs. n. 152 del 2006), quale *“gestione alternativa al deposito preliminare dei rifiuti (D15)”* impedito (quest’ultimo) dal

vincolo” e che, pertanto, “non si ritiene che sussistano motivi ostativi a utilizzare la struttura esistente per il deposito preliminare D 15 dei rifiuti pericolosi, ove idoneo per il deposito temporaneo di rifiuti pericolosi ai sensi dell’art. 185-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006”;

- la Regione Calabria ha richiamato il vincolo regionale e chiesto al MASE “di prendere atto dell’assenza dei presupposti posti a base del Decreto n. 27/2024 e, per l’effetto del venir meno dell’efficacia e della stessa validità di tale provvedimento”;

- in occasione del Tavolo Tecnico del 16.12.2024, il MASE “a fronte del dissenso della Regione, ha confermato i contenuti del D.D. n. 27/2024 e l’utilizzo del deposito temporaneo con destinazione dei rifiuti presso la discarica di Sovreco SpA, sita a Crotone in località Columbra (di seguito, per brevità, Sovreco) salva la futura possibilità di destinarli anche all’estero quando saranno state ottenute le autorizzazioni”;

- la Sovreco S.p.A., con nota del 13 gennaio 2024 “aveva manifestato la disponibilità a stipulare con Eni Rewind il contratto per ricevere 50.000 ton di rifiuti pericolosi corrispondenti pari al volume stimato nel primo anno di scavi del POB Stralcio”; tuttavia, con successiva nota del 24 gennaio 2024, “ha comunicato di non essere più disponibile a sottoscrivere il contratto per il conferimento dei rifiuti pericolosi provenienti dalla bonifica del SIN di Crotone presso la discarica di Crotone località Columbra, poiché in ragione del dissenso degli Enti locali e territoriale “non sussistono le condizioni per l’invio di alcuna proposta e/o offerta e neppure per una trattativa negoziale”;

- il MASE, nella conferenza di servizi del 28 gennaio 2025, ha proposto di “sospendere temporaneamente la parte del Decreto inerente alla gestione dei rifiuti pericolosi mediante deposito temporaneo” rilevando che “gli Enti Locali, viste le diffide, non concordano con i contenuti di detto Decreto” essendosi solo per tale motivo ritenuto che “non vi sono le condizioni allo stato per conferire i rifiuti all’impianto Sovreco”, e che “la sospensione deriva dalla posizione espressa dagli Enti con le diffide che prefigurano gestione abusiva dei rifiuti”;

- per parte sua, ER ha evidenziato che “non è possibile avviare gli scavi in assenza dell’individuazione di un sito di destinazione dei rifiuti pericolosi, anche perché i rifiuti pericolosi e non pericolosi sono frammisti e non segregati in zone separate e, quindi, si rischierebbe il reato di “discarica abusiva”.

10.3. A fronte di ciò, ritenuto “prevalente l’interesse pubblico all’avvio dei lavori di cui al POB 2 Stralcio” e considerato che “attualmente la discarica di Sovreco, sita in Calabria, è l’unica in Italia a disporre della capienza e di tutte le autorizzazioni necessarie per ricevere i rifiuti del POB Fase 2 Stralcio (privi di TENORM e/o amianto)”, ma rischia di saturarsi, e che non risulta percorribile la strada della destinazione all’estero dei rifiuti provenienti dal SIN, il Commissario ha ordinato:

a) “a ENI Rewind S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., di dare immediata esecuzione all’art. 1, co 2, del D.D. MASE n. 27/2024 e/o comunque immediato avvio ai lavori di bonifica di cui al POB 2 Stralcio, conferendo i rifiuti nella discarica di Sovreco S.p.A., sita in località Columbra (KR), mediante l’utilizzo dei depositi esistenti quali depositi temporanei, fatta salva l’eventuale individuazione di altre discariche idonee al di fuori della Regione Calabria”;

b) “a Sovreco S.p.A. e a Salvaguardia Ambientale S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., di adempiere agli accordi intrapresi con ENI Rewind S.p.A. e, comunque, rispettivamente, a ricevere presso la discarica ubicata in Crotone, località Columbra i rifiuti che provengono dal S.I.N. nei limiti delle autorizzazioni e della capacità ricettiva e a procedere alla negoziazione svolgendo nell’interesse della comunità il servizio pubblico in oggetto, con espressa intimazione a non ostacolare la bonifica del S.I.N. di Crotone – Cassano e Cerchiara”;

c) “alla Regione Calabria, in persona del suo Presidente e l.r. pro-tempore, di avviare il procedimento per il riesame del PAUR approvato con D.D. n. 9539 del 2/8/2019 entro e non oltre il termine di 10 gg. dalla comunicazione della presente ordinanza, in conformità con l’art. 1, co 2, D.D. MASE n. 27/2024 e/o alla luce di quanto indicato nella presente ordinanza”;

d) “alla medesima Regione Calabria, in persona del suo Presidente e l.r. pro-tempore, di inoltrare al sottoscritto Commissario Straordinario, entro e non oltre il termine di 10 gg. dalla comunicazione della presente ordinanza, copia di tutti gli atti del procedimento di notifica per il conferimento all’estero dei rifiuti del POB 2 Fase Stralcio approvato con D.D. MASE n. 27/2024”;

e) “tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di bonifica del SIN di “CROTONE-CASSANO-CERCHIARA” – progetto operativo di bonifica fase 2 stralcio di cui al decreto ministeriale n. 27/2024, di collaborare e adottare tutti gli atti necessari all’esecuzione del progetto e al superamento delle criticità esistenti”.

Tutto ciò, preavvertendo che, “attesa l’urgenza e l’improcrastinabilità delle attività di bonifica, in caso di inerzia da parte degli enti competenti e della società incaricata, il Commissario Straordinario adotterà ogni atto necessario a superare gli ostacoli all’avvio dei lavori di bonifica, esercitando, se del caso, i poteri sostitutivi di cui all’art. 4-ter del D.L. n. 145 del 2013 e dell’articolo 20 del D.L. n. 185 del 2008, eventualmente avvalendosi dei reparti specializzati e qualificati dell’Esercito, dell’Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato, così come previsto dal decreto di nomina”.

11. Il Comune di Crotone, con ricorso notificato l’11 aprile 2025 e depositato il medesimo giorno, ha impugnato con motivi aggiunti l’ordinanza commissariale, deducendo, in diritto:

11.1. “Nullità del provvedimento ex art. 21 septies della l. n. 241/1990. Carenza di potere in assoluto del Commissario.

Violazione dell'art. 120 Cost. Incompetenza. Violazione degli artt. 252 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006. Violazione dell'art. 4 ter del D.L. n. 145/2013. Violazione dell'art. 20 del D.L. n. 185/2008. Violazione del DPCM del 14.09.2023 di nomina del Commissario straordinario delegato”;

11.2. “Violazione dell'art. 120 Cost. Violazione del principio di leale collaborazione fra enti. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà con i provvedimenti ministeriali. Violazione dell'accordo ex art. 15 della l. n. 241/1990 recante protocollo di intesa per le operazioni di bonifica”;

11.3. “Nullità ex art. 21-septies della Legge 7 agosto 1990, n. 241, per difetto assoluto di attribuzione sotto altro profilo. Eccesso di potere per contraddittorietà fra provvedimento. Illogicità manifesta”;

11.4. “Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Illogicità manifesta”.

12. Con decreto monocratico presidenziale del 15 aprile 2025, n.180, è stata accolta l'istanza di concessione di misure cautelari monocratiche – sospendendo l'efficacia del provvedimento impugnato con motivi aggiunti nei limiti delle “attività esulanti dalle operazioni meramente preliminari e propedeutiche alla doverosa attività di bonifica, che devono ritenersi consentite” – e fissata l'udienza in camera di consiglio per la trattazione in sede collegiale.

13. Con ordinanza 8 maggio 2025, n.214, resa all'esito dell'udienza in camera di consiglio del 7 maggio 2025, il Collegio ha confermato la misura cautelare nei limiti indicati dal citato decreto presidenziale, fissando udienza pubblica per la trattazione del merito.

14. Infine, all'udienza del 18 giugno 2025, la causa è stata discussa e, all'esito, trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, deve vagliarsi l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dall'INAIL.

1.1. L'eccezione è fondata.

Come infatti dedotto dalla difesa dell'Istituto nazionale “il provvedimento impugnato e gli atti conseguenti non sono stati emessi dall'Istituto, né attengono all'attività di accertamento tecnico, svolta dall'INAIL nell'ambito dei procedimenti di bonifica, ai sensi dell'art.252 del D.lgs. n.152/06, secondo cui l'Istituto emette un parere tecnico esclusivamente su aspetti connessi alla tutela ed alla salute dei lavoratori”.

Deve quindi essere dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'INAIL, che va, conseguentemente, estromesso dal giudizio.

2. Ancora preliminarmente, deve essere esaminata la eccezione di inammissibilità del ricorso formulata con la memoria del 17 gennaio 2025 da Eni Rewind (ER).

Segnatamente, secondo quest'ultima, la domanda di “annullamento dell'art. 1, co. 2, ultima parte, del decreto impugnato, il quale – nelle more della conclusione del procedimento di riesame del PAUR– obbliga ER ad avviare i lavori di scavo utilizzando il deposito esistente come temporaneo per conferire i rifiuti pericolosi negli impianti idonei e disponibili (ad oggi solo quello di Sovreco)”, sarebbe inammissibile in quanto la possibilità di conferire presso la discarica della Sovreco non deriva dal decreto impugnato ma è stata consentita dalla stessa Regione e dagli stessi enti locali con i propri atti autorizzativi, sin dal 2018.

Sotto tale profilo, il ricorso del Comune istante si attergerebbe quale “tipica ipotesi di venire contra factum proprium” che la resistente intende paralizzare con la *exceptio doli generalis*, giacché espressione di abuso del diritto.

2.1. L'eccezione, che involge, in realtà, profili che saranno comunque affrontati nell'esame del merito, non può trovare accoglimento.

A monte, è bene chiarire che in alcuna parte del provvedimento gravato v'è il riferimento alla discarica della Sovreco o alla destinazione fuori Regione dei rifiuti prodotti dall'attività di bonifica. Al contrario, il provvedimento, almeno apparentemente, mantiene intatta la prescrizione contenuta nel PAUR e poi adottata con il decreto ministeriale di approvazione del POB Fase 2.

Ma sul punto si tornerà più approfonditamente nel prosieguo del presente atto.

In ogni caso, il ricorrente, con il ricorso e, ancor prima, in sede di conferenza di servizi, ha difeso la prescrizione del PAUR e contestato le determinazioni ministeriali, chiarendo l'esigenza di evitare un sovraccarico dei rifiuti all'interno della regione, con conseguente “necessità di possibili ampliamenti” delle capacità ricettive delle discariche esistenti o di apertura di nuove, in un territorio già particolarmente provato.

3. Altresì infondata è l'eccezione formulata dalla Edison con il proprio atto di intervento, e condivisa poi da ER, di inammissibilità del ricorso per mancanza di lesività del provvedimento gravato.

Segnatamente, secondo la tesi delle resistenti, “alcuna lesione è stata prodotta alle Amministrazioni Ricorrenti tramite l'atto impugnato, che è neutro rispetto ai poteri degli stessi e rientra nelle competenze che la legge affida al Ministero nella gestione del Sito di Interesse Nazionale al fine di perseguire il risultato migliore sotto il profilo della tutela ambientale”.

3.1. L'eccezione non può ritenersi fondata.

Come visto, infatti, il Comune assume la lesività degli atti gravati per gli interessi che è chiamato a tutelare e propriamente contesta la legittimità dell'esercizio di un potere attribuito ad altra amministrazione.

Non è messa in discussione la titolarità dei poteri esercitati ma il cattivo esercizio degli stessi, che il Comune ha interesse a contestare, ritenendoli pregiudizievoli per il territorio che rappresenta.

4. Deve, da ultimo, esaminarsi l'eccezione di tardività del ricorso, formulata dalla Edison e da ER, sul presupposto che lo stralcio del progetto di bonifica contestato non sarebbe derivato dalla conferenza di servizi decisoria ma già prima, dal provvedimento del 10 maggio 2024, n. 86329, non tempestivamente impugnato, con il quale il MASE ha chiesto ad ER di trasmettere uno stralcio del POB Fase 2.

4.1. L'eccezione è infondata.

Non può essere, infatti, revocato in dubbio che la lesività e, quindi, l'interesse al ricorso, derivi esclusivamente dall'atto gravato, con il quale il progetto di stralcio è stato definitivamente approvato.

Alcuna lesività, di contro, può rinvenirsi nella nota con la quale il MASE ha chiesto ad ER di elaborare il progetto, giacché, in ogni caso, quest'ultimo avrebbe poi dovuto, come è stato, essere discusso in sede di conferenza di servizi, con esito comunque non prestabilito, e, in tale occasione, il Comune, invitato a partecipare, avrebbe potuto esprimere la propria posizione contraria, come poi infatti avvenuto.

5. Passando all'esame del merito, occorre prendere le mosse dall'esame del ricorso principale, per mezzo del quale il ricorrente ha impugnato il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 27 dell'1.8.2024, contenente la determinazione di conclusione positiva della conferenza di servizi decisoria, di approvazione e autorizzazione del progetto di ENI Rewind S.p.A. *“Ex Discarica fronte mare Pertusola ed ex Stabilimento Pertusola Nord ed Agricoltura. Stralcio al Progetto di Bonifica di Fase 2”*, per la bonifica del sito di interesse nazionale (S.I.N.) *“Crotone – Cassano – Cerchiara”* e gli atti ad esso presupposti.

5.1. Il ricorso è parzialmente fondato, emergendo, pur in un quadro procedimentale estremamente complesso destinato necessariamente a rivalutazione da parte dei decisori pubblici alla luce delle normative vigenti e di quelle che interverranno su base europea, alcuni dei vizi lamentati, in particolare sotto i profili della contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa, e del difetto di istruttoria.

Segnatamente, risultano fondati, nei sensi e nei limiti che saranno precisati, il secondo ed il terzo motivo, con assorbimento delle restanti censure.

5.2. Con il secondo motivo sono dedotti *“Violazione dell'art. 27 bis del D. Lgs. N. 152/2006. Incompetenza. Difetto assoluto di attribuzione. Eccesso di potere per contraddittorietà fra provvedimenti”*.

5.2.1. Con la censura in esame, il Comune di Crotone contesta il decreto direttoriale n.27 gravato, nella parte in cui ha imposto alla Regione di avviare il procedimento di modifica del PAUR eliminando la prescrizione che, come visto, impone lo smaltimento dei rifiuti della bonifica fuori dal territorio calabrese.

Segnatamente, sostiene che il provvedimento:

- abbia determinato *“un vero e proprio caos provvedimentale, oltre che un insanabile conflitto fra autorità”*;
- sia viziato da carenza di potere, in quanto impone la riapertura di un procedimento che non è di propria competenza, orientandone peraltro l'esito;
- sia fondato su una istruttoria procedimentale che si è *“svolta attraverso modalità distorte, dichiaratamente preordinate ad assecondare asetticamente la volontà della società istante”*.

5.2.2. Come visto in premessa, la vicenda ha ad oggetto il progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di Crotone - Cassano - Cerchiara e, segnatamente, il POB Fase 2.

Giacché il progetto prevedeva la realizzazione di depositi preliminari D9 e D15, prima della sua approvazione da parte del Ministero, ER ha dovuto ottenere il provvedimento autorizzativo unico regionale (PAUR) disciplinato dall'art.27-bis del codice dell'ambiente.

La Regione Calabria ha sì rilasciato l'autorizzazione richiesta ma con una prescrizione, ovvero che *“Prima dell'inizio delle attività di deposito sia individuato il sito di smaltimento finale che, in accordo alle indicazioni dettate dalla Regione Calabria e dagli Enti territoriali della Calabria, deve trovarsi fuori regione”*.

Il decreto n.7 del 3 marzo 2020, con il quale, poi, il MASE ha approvato il POB Fase 2, ha recepito e fatta propria quella prescrizione.

Si è visto anche che ER si è, sin dall'inizio, opposta a tale prescrizione, ritenuta illogica e particolarmente onerosa, e ne ha chiesto più volte, coerentemente, la revoca, adducendo soprattutto la mancanza di discariche disponibili al di fuori del territorio regionale, in Italia o all'estero, per la collocazione dei rifiuti ricavati dall'attività di bonifica.

Il MASE, pur comprendendo le ragioni ostative al conferimento dei rifiuti fuori regione ed essendo consapevole dell'esigenza primaria di provvedere alla bonifica, ha ritenuto tuttavia che la richiamata prescrizione potesse essere modificata o rimossa solo dalla Regione che, quale titolare del potere di rilasciare il PAUR, l'aveva imposta in sede di rilascio del PAUR.

Ebbene, il provvedimento impugnato nasce in un contesto evidentemente connotato dalla volontà del MASE di trovare una modalità per superare il vincolo regionale imposto dal PAUR e consentire, in tal modo, di avviare le attività di bonifica fino ad allora impedita dalla estrema difficoltà, se non dalla impossibilità, riferita da ER, di conferire i rifiuti fuori regione. Per questa ragione, il MASE ha chiesto a ER di presentare un progetto che, senza apportare modifiche delle tecnologie di bonifica, rappresentasse uno stralcio del POB Fase 2 approvato, che fosse emendato da ogni riferimento a conferimenti

fuori Regione, e relativo ad una sola parte del SIN, all'interno della quale sarebbero presenti esclusivamente rifiuti pericolosi e non pericolosi, non contenenti TENORM e/o amianto, *id est*, la discarica ex Pertusola, l'ex stabilimento/area industriale Pertusola Nord e l'ex stabilimento Agricoltura.

Il progetto stralcio presentato da ER è stato quindi approvato, con il provvedimento qui impugnato.

5.2.3. Ma il risultato è un atto che presenta i lamentati elementi di cripticità, incoerenza, contraddittorietà, illogicità e perplessità dell'azione.

5.2.3.1. Sotto un primo profilo, deve evidenziarsi, a fini ricostruttivi, che l'esame del provvedimento non consente di coglierne compiutamente il significato e di comprendere le prescrizioni da esso imposte.

Infatti, da un lato, è precisato che il vincolo derivante dal PAUR è "allo stato invalicabile", giacché la sua modifica sarebbe riservata alla Regione, sicché si prescrive a questa di "avviare il procedimento di modifica della predetta prescrizione entro trenta giorni"; dall'altro, è prescritto l'avvio immediato dei lavori nel rispetto della detta prescrizione quanto all'utilizzo dei depositi D15 e D9.

Evidente la sussistenza della dedotta non linearità logica del provvedimento *in parte qua*.

Non si comprende, infatti, quali attività possano essere avviate senza rimuovere la prescrizione che, pur relativa all'utilizzo di depositi preliminari, imponeva di conferire i rifiuti fuori dalla Regione ed ha fatto ingresso a pieno titolo nel provvedimento decisivo opposto, considerando il fatto che uno dei presupposti del provvedimento è la mancanza di discariche idonee in Italia ed all'estero, al di fuori del territorio calabrese.

Sicché, una volta avviate le operazioni di bonifica, ER non avrebbe la disponibilità di una discarica ove conferire i rifiuti, non potendo utilizzare le discariche presenti nel territorio calabrese ma non avendo altre alternative al di fuori di esso, salvo poi quanto emerso successivamente in base al nuovo *scouting* sempre imposto dal medesimo provvedimento.

Ciò, peraltro, già costituirebbe una violazione della prescrizione, giacché essa impone, come si è visto, che prima si provveda all'individuazione del sito di smaltimento finale.

Il provvedimento ministeriale, come meglio si vedrà *infra*, non risponde inoltre ai canoni della tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi, non rinvenendosi una norma che consenta al Ministero di imporre la modifica ad un'Amministrazione terza di un parere di compatibilità ambientale emesso dalla S.T.V. regionale (e non impugnato in quanto tale in alcuna sede, come lo stesso PAUR), prefigurando per di più ai componenti di una struttura tecnica una direzione univoca e predeterminata del loro decidere.

In realtà, il senso delle riferite prescrizioni ministeriali si può meglio cogliere al di fuori del provvedimento gravato, e precisamente dalle interlocuzioni successivamente intercorse fra le parti.

Segnatamente, il MASE, nella nota del 24 settembre 2024, sollecita ER ad avviare comunque le attività di bonifica secondo l'unica gestione alternativa al deposito preliminare di rifiuti ritenuta possibile, «ossia mediante il deposito temporaneo nel rispetto della normativa vigente (art. 185-bis, D.Lgs. n. 152 del 2006)».

Nella medesima comunicazione, il MASE precisa che «diversamente, la prescrizione ministeriale sull'avvio dei lavori nelle more della modifica del PAUR si configurerebbe come una "prescrizione impossibile" priva di oggetto (il che non è!). Pertanto, il deposito temporaneo non necessita di alcuna variante del progetto di bonifica».

In sostanza, il MASE ritiene possibile iniziare gli scavi e collocare i rifiuti prodotti nei depositi preliminari D9 e D15. Questi, tuttavia, verrebbero ad essere utilizzati non come deposito preliminare – ovvero conformemente alla autorizzazione regionale (il PAUR) – ma come deposito temporaneo, che, secondo la disciplina dettata dall'art.185-bis codice dell'ambiente, non richiede autorizzazione.

Ciò in quanto, giacché il PAUR attiene alla sola autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio dei depositi preliminari D9 e D15, la prescrizione ivi prevista – quella che impone il conferimento fuori regione – sussiste esclusivamente nella misura in cui si utilizzino quei depositi come depositi preliminari. Laddove, di contro, quegli stessi depositi venissero utilizzati come depositi temporanei, la prescrizione – che, si ribadisce, attiene solo all'esercizio dei depositi preliminari – non spiegherebbe efficacia, sicché i rifiuti potrebbero essere conferiti all'interno della Regione.

L'effetto di tale ricostruzione è consentire a ER di conferire i rifiuti nella discarica della Sovreco s.p.a., in località Columbra di Crotone, ubicata a pochi chilometri dal SIN, utilizzando i depositi esistenti come depositi temporanei.

Nelle more, tuttavia, il MASE ha disposto l'avvio di ulteriori attività di *scouting*, in Italia e all'estero, per cercare ulteriori discariche, ed ordinato alla Regione di eliminare il vincolo di cui al PAUR.

Ma resta il fatto che l'esito del percorso procedimentale per come concretizzatosi nel provvedimento sottoposto all'attenzione del Collegio nell'odierna sede non risulta lineare rispetto al contesto e all'insieme dei suoi presupposti.

Va ad esempio evidenziato che nel provvedimento impugnato non è contenuto riferimento alcuno alla discarica della Sovreco e nemmeno si fa menzione della possibilità di utilizzare come depositi temporanei i depositi preliminari esistenti e assenti D9 e D15.

Tale possibilità, inoltre, nemmeno risulta riferita e presa in considerazione nel progetto presentato da ER su richiesta del MASE e da questi approvato con il decreto impugnato.

Da ciò l'evidente illegittimità del provvedimento gravato, per la sua oggettiva incoerenza rispetto alle prescrizioni dettate, ed altresì sotto il profilo dell'eccesso di potere, essendo evidente la perplessità, l'illogicità e la contraddittorietà dell'azione amministrativa.

5.2.3.2. Risulta, altresì, fondata, come accennato, l'ulteriore censura del ricorrente, con la quale è contestata la esistenza del potere del MASE di imporre alla Regione di avviare il procedimento di riforma del PAUR al fine di rimuovere la più volte citata prescrizione.

Come già riferito, con il decreto n.27 dell'1 agosto 2024, all'art.1, comma 2, è prescritto che, *“Tenuto conto del vincolo - allo stato invalicabile - di cui alla prescrizione n. 4 del parere della STV parte integrante del PAUR, adottato con Decreto della Regione Calabria n. 9539 del 2 agosto 2019, prorogato con Decreto Dirigenziale N° 9957 del 12 luglio 2024, la cui modifica è riservata formalmente all'organo che ha adottato il provvedimento amministrativo, la Regione Calabria deve avviare il procedimento di modifica della predetta prescrizione entro 30 giorni dalla notifica del presente decreto”*. Al riguardo, sebbene il MASE, nel presente giudizio, abbia escluso che l'uso del verbo *“dovere”* debba intendersi come impositivo di un obbligo, volendo soltanto rappresentare *“la condizione che deve realizzarsi affinché il progetto stralcio P.O.B. 2 diventi operativo e non rimanga solo a livello programmatico”*, è altresì vero che sussistono numerosi indizi che non corroborano tale ricostruzione, quali, ad esempio, la espressa previsione di un termine di trenta giorni concesso alla Regione per adempiere o la circostanza che la prescrizione sia stata prevista nonostante la Regione abbia più volte espresso, anche - quel che più rileva - nell'ambito della stessa conferenza di servizi, la propria ferma opposizione alla riforma del PAUR ed alla eliminazione della prescrizione.

E le conclusioni raggiunte in tema di corretta qualificazione della prescrizione in esame trovano non secondaria conferma nella ordinanza impugnata coi motivi aggiunti, con la quale, come si è visto, il Commissario straordinario, *“considerata la situazione di stallo delle attività di bonifica del POB Fase 2”*, volendo consentire l'esecuzione del decreto ministeriale, ha espressamente ordinato *“alla Regione Calabria, in persona del suo Presidente e l.r. pro-tempore, di avviare il procedimento per il riesame del PAUR approvato con D.D. n. 9539 del 2/8/2019 entro e non oltre il termine di 10 gg. dalla comunicazione della presente ordinanza, in conformità con l'art. 1, co 2, D.D. MASE n. 27/2024 e/o alla luce di quanto indicato nella presente ordinanza”*.

È di immediata evidenza che il MASE, sebbene amministrazione competente in relazione alle attività di bonifica dei siti di interesse nazionale (art.252 codice ambiente), e titolare degli ampi poteri di legge in materia ambientale, non possa imperativamente incidere sull'esercizio di un potere che è, di contro, affidato ad altra amministrazione, quale, nella specie, quello regolato dall'art.27-bis codice dell'ambiente, che attribuisce esclusivamente alla Regione la competenza sul rilascio del *“Provvedimento autorizzatorio unico regionale”*, ed il cui esito - si ribadisce - non è stato specificamente contestato con le modalità e nei termini di legge.

5.2.3.3. Ma, come si è visto, il provvedimento gravato, oltre a rivelarsi intimamente contraddittorio e di portata non facilmente intellegibile, poggia su un errato presupposto giuridico, ovvero quello secondo cui la prescrizione continui a derivare dal Provvedimento autorizzatorio unico regionale e dalla Regione stessa dovrebbe essere eventualmente rimossa. Ebbene, se è vero che la Regione, con il provvedimento di cui al decreto dirigenziale n.9539 del 2 agosto 2019, ha rilasciato il PAUR per la realizzazione e l'esercizio dei depositi preliminari espressamente prescrivendo che *“Prima dell'inizio delle attività di deposito, sia individuato il sito di smaltimento finale, che, in accordo alle indicazioni dettate dalla Regione Calabria e dagli altri Enti territoriali della Calabria, deve trovarsi fuori Regione”*, è altresì vero che tale prescrizione è stata espressamente trasfusa nel decreto ministeriale di approvazione del POB Fase 2, che l'ha fatta propria. E se è vero che il presente giudizio non ha ad oggetto la legittimità del PAUR, risulta quantomeno impropria una prescrizione sul destino finale dei rifiuti che imponga il conferimento al di fuori di un determinato territorio, ove contenuta in un provvedimento regionale con il quale si autorizza la realizzazione e l'esercizio di depositi preliminari, considerando, peraltro, che la scelta sulla sede di conferimento è rimessa, ordinariamente, al soggetto tenuto alla bonifica, il quale incontra il solo limite di individuare una discarica che sia autorizzata a ricevere la tipologia di rifiuti che devono essere smaltiti.

Per quel che più rileva ai fini della decisione della presente controversia ed ai suoi effetti, deve ribadirsi che la prescrizione, attenendo più propriamente al procedimento di bonifica ed in quanto recepita dal Ministero con decreto n.7 del 3 marzo 2020, di approvazione del POB Fase 2, risulta eventualmente riformabile per mezzo di un provvedimento di secondo grado adottato dal MASE, che in presenza dei necessari presupposti, potrà decidere il conferimento dei rifiuti presso una discarica idonea e autorizzata, che sarà individuata dai soggetti responsabili della bonifica, all'interno o al di fuori del territorio regionale. Ma sulla base di un procedimento coerente, sentite tutte le parti interessate.

Il punto, peraltro, era già stato efficacemente colto dalla stessa Regione, la quale con la richiamata nota prot.n.126425 del 19 febbraio 2024, aveva evidenziato che la prescrizione non deriva dal PAUR - che, *“in quanto ex lege rivolto all'attuazione del progetto, non può [...] dettare le prescrizioni della bonifica, men che meno imporle ma deve necessariamente recepirle, in quanto strumento di realizzazione del progetto medesimo”* - bensì dall'approvazione del progetto di bonifica, sicché *“la modifica della prescrizione relativa allo smaltimento dei rifiuti oggetto delle attività di cui al POB Fase 2 al di fuori della Regione Calabria deve essere modificata in sede ministeriale nell'ambito del procedimento di bonifica ex art.252 D.lgs. 152/2006 sulla base di apposito progetto a ciò rivolto”*.

5.3. È altresì fondato, come si anticipava, anche il terzo motivo di ricorso, con il quale il Comune deduce il vizio di carente istruttoria rispetto alla ricerca di discariche italiane ed estere.

5.3.1. Il motivo è fondato, nei limiti che si vanno a precisare.

5.3.2. In particolare, il provvedimento poggia, fra l'altro, sul presupposto istruttorio secondo cui *“le verifiche in ordine alle discariche, eseguite con il supporto di ISPRA e del Commissario straordinario, hanno consentito di accertare l'impossibilità tecnica di ottemperare alla prescrizione del PAUR”*.

Quanto all'ISPRA, il riferimento è alla relazione di cui alla nota prot. 2024/039 del 20 febbraio 2024, che, tuttavia, come rilevato dal ricorrente, non contiene tale accertamento.

Nella detta relazione, infatti, l'ISPRA, chiamato a verificare la fondatezza di quanto affermato da ER a seguito dello scouting dalla stessa condotto, riferisce che *“non è possibile verificare l'affermazione di ENI – Rewind secondo la quale Sovreco risulta essere l'unica discarica in Italia che può ricevere rifiuti pericolosi e con TENORM”* e, sotto altro profilo, che *“Non sono state fornite informazioni specifiche su un eventuale aggiornamento della caratterizzazione, codifica e classificazione definitiva dei rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di POB fase 2 del SIN di Crotone e pertanto non appare chiaro come sia possibile individuare le discariche a cui destinare i diversi flussi di rifiuti prodotti: rifiuti contenenti radionuclidi naturali esenti e non esenti, rifiuti contenenti amianto e rifiuti contenenti amianto non esenti, rifiuti non pericolosi, rifiuti pericolosi”*.

Nemmeno appare idonea a sostenere la contestata premessa istruttoriale la nota dell'ISPRA prot. n. 94 del 29 aprile 2024, nella quale l'ente riferisce sugli esiti della ricerca di altre discariche disponibili sul territorio nazionale, al di fuori del territorio calabrese.

Come, infatti, evidenziato dal ricorrente, risulta che tale Istituto, nel quesito formulato ai diversi gestori di discariche, abbia chiesto solo i dati relativi ai rifiuti contenenti amianto, mentre, come si è visto, il progetto stralcio riguarda esclusivamente rifiuti senza tenorm e amianto.

Sicché la nota in esame appare inconferente rispetto al riferito presupposto istruttorio.

A riprova della fondatezza della censura, deve richiamarsi la comunicazione di ER del 29 novembre 2024 Prot. PM SICA/783/2024/P, con la quale si informa il MASE degli esiti del nuovo scouting disposto nel decreto impugnato, evidenziando come da essa emerga che *“sono 29 le società individuate da Eni Rewind (elencate in Allegato 1), di cui 11 estere e che gestiscono direttamente discariche in Europa presso cui sono stati smaltiti rifiuti pericolosi di Eni e 18 società italiane con cui la Scrivente ha contratti in essere per lo smaltimento di rifiuti pericolosi in discariche europee attraverso piattaforme, includendo sia singoli operatori che mandatori di Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI)”*.

Ulteriore riprova si può trarre dagli esiti, intervenuti nelle more del giudizio, dell'attività di scouting che ER, in esecuzione delle prescrizioni del provvedimento impugnato, ha effettuato all'estero, e che ha consentito di individuare una sede di destino in Svezia per smaltire una parte, seppur non preponderante, dei rifiuti che si ricaveranno dalla bonifica del SIN.

5.3.2.1. E, a conferma di come il provvedimento impugnato si sia basato su accertamenti istruttori che lo stesso MASE considerava non pienamente attendibili e definitivi, giunge la considerazione fattuale che da un lato si prescrive alla Regione di riformare il PAUR affermando di aver accertato l'assenza di altre discariche al di fuori del territorio regionale, sia in Italia che all'estero, dall'altro, col medesimo provvedimento, si dispone che l'Arma dei Carabinieri provveda ad una nuova ricerca di discariche disponibili in Italia e che ER provveda appunto ad un nuovo scouting all'estero.

6. Passando all'esame dei motivi aggiunti depositati l'11 aprile 2025 – per mezzo del quale il ricorrente ha impugnato l'ordinanza n. 1 del 3 aprile 2025 del Commissario straordinario – il relativo ricorso deve essere parimenti accolto, essendo fondati il primo, il terzo ed il quarto motivo, con assorbimento delle restanti censure.

6.1. Per ragioni di ordine logico, può principiarsi dall'esame del terzo motivo, per mezzo del quale il ricorrente deduce *“Nullità ex art.21-septies della Legge 7 agosto 1990, n.241, per difetto assoluto di attribuzione sotto altro profilo. Eccesso di potere per contraddittorietà fra provvedimenti. Illogicità manifesta”*, lamentando la illogicità e la atipicità del provvedimento, giacché non previsto né consentito dalla legge.

Con il mezzo in esame, il ricorrente richiama il contenuto della censura già mossa con il secondo motivo del ricorso principale avverso il decreto ministeriale di approvazione del progetto stralcio del POB Fase 2, contestando, in particolare, il provvedimento in esame nella parte in cui il Commissario straordinario ha ordinato alla Regione di avviare il procedimento per il riesame del PAUR *“entro e non oltre 10 gg.”*.

6.1.1. Il motivo è fondato, in quanto il provvedimento in esame replica i medesimi vizi già riscontrati nel provvedimento impugnato con il ricorso principale ed esaminati ai §§5.2.2., 5.2.3.2., 5.2.3.3, cui si rinvia.

In particolare risultano la violazione del principio di legalità, avendo il Commissario adottato un provvedimento atipico che va ad incidere sul potere, quello disciplinato dall'art. 27-bis codice ambiente, attribuito alla competenza della Regione, e la perplessità dell'azione, ove si consideri che l'organo straordinario nel riproporre la medesima azione procedimentale volta a superare la prescrizione sul destino finale dei rifiuti, ha agito parimenti fondandosi su un presupposto giuridico errato, ovvero la imprescindibilità, per l'esecuzione del POB Fase 2, della revisione del PAUR.

6.2. È altresì fondato il quarto motivo, con il quale sono dedotti *“Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Illogicità manifesta”*.

Il ricorrente, in particolare, reitera nei confronti del provvedimento commissariale le censure già mosse avverso il decreto del MASE, in ordine al difetto di istruttoria sulla mancanza di altre discariche in Italia e all'estero che siano idonee a ricevere la tipologia di rifiuti prodotti dalle operazioni di bonifica previste dallo stralcio del POB Fase 2.

6.2.1. Il motivo è fondato, in quanto l'ordinanza commissariale presenta il medesimo vizio istruttorio già rilevato, ai §5.3.

e ss., per il decreto impugnato con il ricorso principale.

Fondandosi sui medesimi accertamenti che hanno sostenuto il decreto ministeriale, alla illegittimità di quest'ultimo consegue quella della ordinanza impugnata con i motivi aggiunti.

6.3. Con il primo motivo, sono dedotti “Nullità del provvedimento ex art.21 septies della l. n. 241/1990. Carenza di potere in assoluto del Commissario. Violazione dell'art.120 Cost. Incompetenza. Violazione degli artt.252 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006. Violazione dell'art.4 ter del D.L. n.145/2013. Violazione dell'art.20 del D.L. n. 185/2008. Violazione del DPCM del 14.09.2023 di nomina del Commissario straordinario delegato”.

Il ricorrente, in particolare, osserva che nessuna norma o provvedimento autorizza il Commissario straordinario ad adottare ordinanze d'urgenza o *extra ordinem* o provvedimenti atipici per l'attuazione del piano di bonifica approvato in Conferenza di servizi, rilevando che, ai sensi del DPCM di nomina in data 14 settembre 2023, nell'ambito delle funzioni di coordinamento, accelerazione e promozione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale, il Commissario esercita le funzioni ordinariamente attribuite al Ministero dell'Ambiente dalle norme incluse negli articoli 299 e seguenti del Codice dell'Ambiente, le quali disciplinano il danno ambientale e la sua riparazione, non comprendendo le norme in materia di bonifica, che sono invece contenute nella parte IV, titolo V, rubricato “*bonifica dei siti contaminati*”, agli articoli 239 e seguenti.

Pertanto, l'ordinanza impugnata si rivelerebbe palesemente illegittima se non nulla, poiché emessa in carenza di potere ed in violazione delle norme e provvedimenti vigenti, giacché al Commissario sono attribuiti generici poteri di impulso volti all'accelerazione, coordinamento e promozione degli interventi di bonifica e della riparazione del danno ambientale, ma non poteri di ordinanza in relazione alla materiale effettuazione delle attività di bonifica, né poteri sostitutivi di funzioni ministeriali in relazione alle funzioni di bonifica, che sono disciplinate dai richiamati articoli 239 e seguenti.

Sotto questo profilo, rileva che il Commissario non può minimamente interferire con il P.O.B. già approvato o introdurre prescrizioni o adempimenti ulteriori o ripetitivi di esso.

6.3.1. Il motivo, peculiare all'ordinanza commissariale, è fondato, nei limiti di seguito esposti.

6.3.2. La figura del commissario straordinario per il SIN di Crotone è stata prevista dal decreto legge 23 dicembre 2013, n.145, che, all'art.4-ter, recante “*Misure urgenti per accelerare l'attuazione di interventi di bonifica in siti contaminati di interesse nazionale*”, ha disposto, al comma 1, che “*Al fine di accelerare la progettazione e l'attuazione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nel sito contaminato di interesse nazionale di Crotone [...] con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è nominato un commissario straordinario delegato ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, ad eccezione del comma 5, primo, secondo e terzo periodo, del citato articolo 20, e sono individuati le attività del commissario, nel limite delle risorse acquisite, le relative modalità di utilizzo nonché il compenso del commissario stesso, determinato ai sensi dell'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*”.

L'art.20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, ivi citato, recante “*Norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive di progetti facenti parte del quadro strategico nazionale e simmetrica modifica del relativo regime di contenzioso amministrativo*”, prevede che con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano individuati gli “*investimenti pubblici di competenza statale [...] ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio nonché per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali*” (co.1) e stabiliti “*i tempi di tutte le fasi di realizzazione dell'investimento e il quadro finanziario dello stesso*” (co.2). Con il medesimo decreto, sono nominati commissari straordinari delegati, chiamati a vigilare sul rispetto dei suddetti tempi (co.2).

È inoltre stabilito che il commissario “*monitora l'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'esecuzione dell'investimento; vigila sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, utilizzando le risorse disponibili assegnate a tale fine. Esercita ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti, per assicurare il coordinamento degli stessi ed il rispetto dei tempi. Può chiedere agli enti coinvolti ogni documento utile per l'esercizio dei propri compiti. Quando non sia rispettato o non sia possibile rispettare i tempi stabiliti dal cronoprogramma, il commissario comunica senza indugio le circostanze del ritardo al Ministro competente, ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora sopravvengano circostanze che impediscano la realizzazione totale o parziale dell'investimento, il commissario straordinario delegato propone al Ministro competente ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano la revoca dell'assegnazione delle risorse*” (co.3).

È infine previsto che “*Per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1,*

del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; i decreti di cui al comma 1 del presente articolo contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare" (co.4).

Sulla base delle disposizioni normative testé richiamate è stato dunque adottato il DPCM 14 settembre 2023, con il quale si è provveduto alla nomina del Commissario straordinario per il SIN di Crotone-Cassano-Cerchiara, per lo svolgimento dei "compiti e attività" dettagliati all'art.2:

"a) attua, secondo le procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria vigente, gli interventi di cui all'articolo 1 e ne cura le fasi progettuali, la predisposizione dei bandi di gara, l'aggiudicazione dei servizi e dei lavori, la realizzazione, la direzione dei lavori, la relativa contabilità e il collaudo, garantendo la congruità dei costi in ogni fase procedimentale;

b) presenta al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, entro sei mesi dalla data del presente decreto, il piano degli interventi identificati dal codice unico di progetto e corredati dal relativo cronoprogramma;

c) invia al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, a cadenza semestrale, una relazione, anche ai fini della valutazione della parte variabile del compenso, corredata da opportuna documentazione, sull'attività svolta, sulle iniziative adottate e di prossima adozione, anche in funzione delle criticità rilevate nel corso del processo di realizzazione degli interventi di sua competenza".

Inoltre, *"Ai sensi dell'articolo 20, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 185 del 2008, il Commissario straordinario delegato, in deroga a quanto stabilito dal citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e, limitatamente ai profili di competenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, esercita le funzioni ordinariamente attribuite al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica dalle seguenti disposizioni normative, contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006:*

a) articolo 299, comma 4;

b) articolo 301, comma 4;

c) articolo 304, commi 3 e 4;

d) articolo 305, commi 2 e 3;

e) articolo 306, commi 2, 3 e 5;

f) articolo 308, commi 2, 3 e 4".

6.3.3. Alla luce del richiamato quadro normativo e dell'inquadramento della figura del Commissario straordinario, con le funzioni ed i poteri ad esso affidati, è possibile procedere all'esame dell'ordinanza commissariale.

Ebbene, il Commissario straordinario, nella ordinanza oggetto di impugnazione, richiama i poteri previsti dal codice dell'ambiente agli artt.301 e 304, *"potere di ordinare ed adottare misure di prevenzione nel caso di minaccia di danno ambientale"*, all'art.305, co. 2 e 3, *"di intraprendere tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi"*, all'art.306, *"di determinare le misure per il ripristino ambientale in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale"*. E richiama, altresì, gli artt.242 e segg., sulla disciplina delle procedure di bonifica, e l'art.252, che disciplina i siti di interesse nazionale.

Inoltre, evidenzia che *"il Commissario è stato nominato al fine di coordinare, accelerare e promuovere la realizzazione degli interventi di bonifica in oggetto, con poteri acceleratori, di precauzione, prevenzione e riparatori del danno ambientale nel sito contaminato di interesse nazionale di Crotone, sia in termini di individuazione delle misure necessarie sia anche nella fase realizzativa. Rientra dunque nella competenza del Commissario l'adozione delle misure volte al conseguimento del completo ripristino ambientale nel SIN ed alla tempestiva attuazione degli interventi di bonifica nel rispetto del cronoprogramma, con poteri anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari"*.

6.3.4. Da quanto esposto, occorre evidenziare che i poteri conferiti al Commissario con il richiamato DPCM di nomina – disciplinati dagli artt.299, co.4, 301, co.4, 304, co.3 e 4, 305, co.2 e 3, 306, co. 2, 3 e 5, e 308, co. 2, 3 e 4 del codice dell'ambiente – attengono essenzialmente alla tutela contro i danni all'ambiente, ed in particolare alle azioni per la prevenzione ed il ripristino ambientale.

Sotto tale ultimo aspetto, i *"profili di competenza"* attengono, come visto, all'accelerazione della progettazione e dell'attuazione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nel sito (art.4-ter, co.1, legge n.145/2013, cit.), alla vigilanza sui tempi di tutte le fasi di realizzazione dell'investimento (art.20, co.2, d.l. n.185/2008 cit.), al monitoraggio in ordine all'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'esecuzione dell'investimento, alla vigilanza sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, ai poteri di impulso su enti e soggetti coinvolti (art.20, co.3), ed attengono, infine, esclusivamente *"per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3"*, d.l. n.185/2008, appena menzionati, ai poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari.

È quindi entro tale cornice, nella quale sono espresse le competenze commissariali, che debbono inquadarsi e definirsi le funzioni che il decreto di nomina di cui al DPCM 14 settembre 2023 prevede, laddove richiama i poteri disciplinati dagli artt.299, co.4, 301, co.4, 304, co.3 e 4, 305, co.2 e 3, 306, co. 2, 3 e 5, e 308, co. 2, 3 e 4 del codice dell'ambiente.

Appare, pertanto, innanzitutto evidente che l'azione del commissario non può spingersi sino alla definizione degli aspetti

inerenti il destino finale dei rifiuti, ordinando a ER di dare immediata esecuzione alle attività di bonifica “*conferendo i rifiuti nella discarica di Sovreco S.p.A.*” ed alla Sovreco S.p.A. e alla Salvaguardia Ambientale S.p.A. “*di adempiere agli accordi intrapresi con ENI Rewind S.p.A. e, comunque, rispettivamente, a ricevere presso la discarica ubicata in Crotone, località Columbra i rifiuti che provengono dal S.I.N.*”, giacché esula dai profili di competenza, come sopra dettagliati.

Sotto altro profilo, appare evidente come l’ordinanza commissariale, con le proprie indicazioni prescrittive, sia andata direttamente ad incidere sui contenuti del progetto operativo di bonifica, intervenendo su poteri già esercitati dal Ministero dell’ambiente, nella sede naturale della conferenza di servizi e disciplinati dall’art.252 del codice dell’ambiente, individuando soluzioni come l’uso dei depositi preliminari come depositi temporanei ed il conferimento presso la discarica della Sovreco non adottati espressamente nelle sedi competenti e sostituendosi, pur non essendo rimasto il MASE inerte, all’Amministrazione delegante.

Nel caso di specie, di contro, non solo risulta che il Ministero sia intervenuto ed abbia esercitato il potere, adottando il decreto n.7 del 2020, di approvazione dello stralcio del POB Fase 2, ma altresì che, nella conferenza di servizi del 28 gennaio 2025, quindi poco tempo prima dell’adozione dell’ordinanza qui in esame, avesse proposto di “*sospendere temporaneamente la parte del Decreto inerente alla gestione dei rifiuti pericolosi mediante deposito temporaneo*”, onde agevolare la ricerca di una soluzione condivisa fra le diverse amministrazioni coinvolte.

7. Per tutte le ragioni sin qui esposte, previa estromissione dell’INAIL, il ricorso principale e quello per motivi aggiunti devono essere accolti, nei sensi e nei limiti esposti, salve le successive determinazioni del MASE e degli altri soggetti pubblici competenti.

8. La peculiarità e la complessità della vicenda e del suo svolgersi procedimentale giustificano la compensazione delle spese di lite fra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, previa estromissione dal giudizio dell’INAIL, li accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e, per l’effetto, annulla il decreto del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica n. 27 dell’1 agosto 2024 e l’ordinanza n. 1 del 3 aprile 2025 del Commissario straordinario delegato a coordinare accelerare e promuovere la realizzazione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nel sito contaminato di interesse nazionale di Crotone – Cassano – Cerchiara, fatte salve le ulteriori determinazioni amministrative dei soggetti pubblici competenti.

Spese di lite compensate tra le parti costituite.

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

(Omissis)