**Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1054 del 4 marzo 2015 – Pres. Severini – Est. Severini – Ric. E. spa c. Ministero dell’Ambiente**

**BONIFICHE –** Quale disciplina si applica alle acque emunte da falde sotterranee?

*Nel caso in cui lo scarico delle acque emunte da falde sotterranee sia diretto, con canalizzazione non interrotta delle acque, dal punto di prelievo al punto di immissione nel corpo ricettore, previa depurazione, trova applicazione la normativa della Parte III del D.Lgs. 152/2006, relativa alla disciplina degli scarichi, in base al disposto dell’art. 243 del suddetto decreto; qualora, invece, il riversamento sia interrotto con lo stoccaggio delle acque avviate allo smaltimento, trattamento o depurazione, a mezzo di trasporto, si applica la Parte IV, relativa alla gestione dei rifiuti.*

**Fatto**

1. La E. s.p.a. (in seguito “ricorrente”) è proprietaria dei punti vendita di carburante già A. n. 6812, S.S. 485, in Comune di Montecosaro (MC); n. 7308, S.S. 16, nel Comune di Porto S. Elpidio (AP); n. 6753, S.S. 16, in Civitanova Marche, tutti inclusi nell’area “Basso Bacino del Fiume Chienti”, dichiarato sito di interesse nazionale su proposta dalla Regione Marche con decreto ministeriale 18 settembre 2001, n. 468, cui ha fatto seguito la perimetrazione provvisoria prevista dal decreto ministeriale 26 febbraio 2003, con la conseguente necessità di eseguire le attività di caratterizzazione per l'accertamento delle effettive condizioni di inquinamento, e, se occorrenti, quelle di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica, di ripristino ambientale.

2. La ricorrente riferisce:

-che, su richiesta delle competenti Amministrazioni, ha eseguito analisi e indagini di caratterizzazione dei terreni e delle acque di falda nelle aree di proprietà per l'accertamento delle effettive condizioni di inquinamento, esponendo le conclusioni nelle “Relazioni tecniche descrittive delle indagini di caratterizzazione ambientale”, elaborate per l' E. da E.I. s.r.l., per tutti e tre i punti vendita e trasmesse nel 2007 al Ministero dell'ambiente, alla Regione, all'ARPAM, all'Azienda sanitaria competente.

- che:

a) circa il punto vendita n. 6812 sarebbero stati riscontrati composti alifatici clorurati che non sarebbero connessi alle attività commerciali ivi svolte, poiché non relativi a composti idrocarburici e perciò riconducibili a sorgenti di contaminazione localizzate fuori del punto di vendita, mentre per i composti idrocarburici, le indagini avrebbero attestato la conformità delle percentuali delle dette sostanze ai limiti di legge;

-b) circa il punto vendita n. 7308, sarebbe stata evidenziata la conformità dei terreni ai parametri di legge e la presenza nelle acque di falda superficiali di composti inorganici quali ferro, mercurio, manganese ed alifatici clorurati non riconducibili a composti idrocarburici, ma attribuibili a fonti localizzate fuori dell'area di cui al punto vendita, ed inoltre la presenza di diossine e furani mentre circa i composti idrocarburici, questi sarebbero nei limiti di legge;

- c) per il punto di vendita n. 6753, la relazione dell'. avrebbe evidenziato una passività ambientale per due composti idrocarburici: m p Xilene ed MTBE, nonché composti inorganici quali Ferro, Nichel, Manganese e clorurati, restando le ultime due tipologie di composti totalmente estranee all'attività di vendita di idrocarburi. Sui composti idrocarburici, la società riferisce di aver attivato un intervento di messa in sicurezza con il sistema di emungimento e trattamento (pump and treat) delle acque di falda, peraltro limitato al sistema pump and stock (stante la mancata risposta del Comune di Civitanova Marche alla richiesta, con prescrizioni, dello scarico in fogna), in corrispondenza dei piezometri PM3 e PM4 istallati in sito, per contenere la diffusione dei contaminanti idrocarburici individuati, e che pertanto emunge i derivati idrocarburici nelle acque di falda ove presenti, ed in tal caso, li stocca in una cisterna, con asportazione e smaltimento periodico da parte di impresa autorizzata.

3. Successivamente alle indagini, alle relazioni ed alla attivazione dei predetti interventi, sono state convocate, presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (in seguito “Ministero”), la conferenza dei servizi del 2 ottobre 2007 e di seguito quella decisoria del 10 gennaio 2008, ai sensi dell’art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, per acquisire la volontà delle amministrazioni partecipanti con la conseguente adozione della determinazione di conclusione del procedimento (art.14-ter, comma 6-bis, della stessa legge).

4. Le determinazioni della conferenza decisoria, di cui al relativo verbale del 10 gennaio 2008, sono state approvate e adottate con decreto n. 678 del 14 gennaio 2008 del Direttore generale della Direzione generale per la qualità della vita del Ministero, e, in relazione ai punti di vendita di carburante di cui si tratta, recano a carico della ricorrente i seguenti adempimenti:

a) per il punto di vendita n. 6812, è stata chiesta l’immediata attivazione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza della falda e la trasmissione del relativo elaborato progettuale, sollecitando l'esecuzione della caratterizzazione dei suoli ai sensi della vigente normativa in materia di bonifiche e del progetto di bonifica della falda, dovendo la ricorrente trasmettere i risultati della caratterizzazione e a presentare il progetto di bonifica entro trenta giorni dalla ricezione del verbale, con l’attivazione altrimenti di poteri sostitutivi in danno. Inoltre è stato richiesto all’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona di attivare nei confronti della ricorrente ogni iniziativa ritenuta opportuna a tutelare la pretesa erariale dell’Amministrazione in relazione sia agli obblighi di risarcimento dell’eventuale danno ambientale derivato e derivante dalla fuoriuscita di inquinanti dai terreni e dalle falde sottostanti la proprietà, sia alla rivalsa dei costi sostenuti per la messa in sicurezza e la bonifica della medesima area, attivando altresì le procedure per l’iscrizione dell’ipoteca legale sulla proprietà a garanzia dei crediti che saranno azionati, ricordando che l’eventuale inerzia costituirebbe reato ai sensi dell’art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152152 del 2006 (punto 17 del verbale);

b) per il punto di vendita n. 6753, preso atto dell’avvio dell’attività di messa in sicurezza d’emergenza della falda e dei risultati della caratterizzazione trasmessi dall’Azienda e validati da Arpam, e richiesta la validazione da parte di Arpam delle misure di messa in sicurezza adottate dalla ricorrente, a questa è stato chiesto di presentare il progetto di bonifica entro 30 giorni dal ricevimento del verbale. Secondo le prescrizioni imposte, l'impianto di trattamento delle acque emunte dovrà assicurare allo scarico i limiti di tabella 2 allegato 5, parte quarta, titolo V del d.lgs. n. 152 del 2006 ovvero avviare le acque di falda ad un idoneo impianto di trattamento esterno all'area, debitamente autorizzato, in grado di rispettare identici limiti allo scarico. La restituzione dell’area agli usi legittimi è stata condizionata alla circostanza che le attività non pregiudichino l'eventuale successiva messa in sicurezza e bonifica della falda, che sia presentato il progetto di bonifica della falda ed inoltre un'indagine sul sito specificamente svolta sulla base di analisi di campo e riferita agli standard normativi e contrattuali vigenti e che sia verificato, di concerto con gli Enti di controllo, che non vi sia il superamento dei limiti normativi vigenti di esposizione professionale ovvero TLV\_TVA (puto 18 del verbale);

c) per il punto vendita AGIP n. 7308, è stata confermata la richiesta di attivazione di idonee misure di messa in sicurezza della falda finalizzate a contenere la diffusione della contaminazione e l'immediata rimozione dal terreno contaminato da Diossine e Furani. I partecipanti alla Conferenza di Servizi decisoria hanno altresì deliberato di prendere atto dei risultati di caratterizzazione trasmessi dalla ricorrente, subordinatamente al recepimento delle prescrizioni riportate a verbale e di quelle contenute nella nota della Regione Marche (punto 21 del verbale).

I medesimi partecipanti hanno deliberato infine di richiedere la presentazione del progetto di bonifica delle acque di falda entro 30 giorni dal ricevimento del verbale, secondo le medesime descritte prescrizioni, segnalando che, in difetto, si sarebbero esercitati i poteri sostitutivi e che le inerzie della ricorrente avrebbero integrato gli estremi del reato di cui all' art. 257 del d.lgs. n. 152 del 2006, e richiedendo al contempo tutte le azioni legali possibili all'Avvocatura di Stato, con attivazione altresì dell'ipoteca legale.

5. La E. s.p.a., con il ricorso n. 3213 del 2008 proposto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha chiesto l’annullamento del citato decreto direttoriale prot. n. 678 del 14 gennaio 2008, nella parte in cui si riferisce ai punti vendita A., oggi E. s.p.a. n. 6812, n. 6753 e n. 7308, inclusi nel sito di bonifica di interesse nazionale del “Basso Bacino Fiume Chienti”; delle determinazioni adottate dalle suddette amministrazioni in sede di Conferenza dei Servizi del 10 gennaio 2008, il cui verbale è stato recepito dal d.d. impugnato, nella parte in cui riguarda i citati punti vendita A., oggi E. (nn. 17, 18, 21 del verbale) in quanto recanti illegittimi ordini e prescrizioni, ivi compresi quelli regionali di cui al verbale della Conferenza dei servizi suindicato, deducendo l’illegittimità degli atti che hanno posto a suo carico gli oneri, gli interventi e i progetti di bonifica suindicati.

6. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione II-bis, con la sentenza n. 4215 del 2011 ha respinto il ricorso con compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

7. Con l’appello in epigrafe è chiesto l’annullamento della sentenza di primo grado.

8. All’udienza del 27 gennaio 2015 la causa è stata trattenuta per la decisione.

**Diritto**

1. Nella sentenza di primo grado si afferma anzitutto che la ricorrente ha dedotto, alla base del primo dei motivi di ricorso nonché del secondo, terzo, quarto e quinto, la violazione del principio “chi inquina paga”, poiché non ha contestato l’irragionevolezza o l’ingiustizia delle prescrizioni che le sono state impartite ma la loro imposizione quale proprietaria dei siti; indipendentemente perciò dall’accertamento della sua responsabilità per l’inquinamento, ovvero in assenza di un significativo tasso di inquinanti da idrocarburi riferibili alla sua specifica attività, essendo presenti più alte concentrazioni di inquinanti con ogni probabilità connesse alle pregresse attività di produzione di scarpe, il cui inquinamento, dei suoli e della falda, motivò l’individuazione del “Basso Bacino del fiume Chienti” quale sito d’interesse nazionale ad alto rischio ambientale (come da scheda allegata al decreto ministeriale n. 468 del 2001) a prescindere dalla presenza di distributori di carburanti.

2. Al riguardo la sentenza impugnata afferma che il principio “chi inquina paga”, posto dall’attuale art. 174, comma 2, del Trattato UE e dalla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, non può essere interpretato nel senso di precludere la possibilità dell’Autorità competente di imporre al proprietario l’adozione tempestiva delle misure di tutela urgenti e necessarie fino al definitivo accertamento delle responsabilità, essendo altrimenti leso il superiore interesse pubblico alla tutela sanitaria e ambientale, sancito dalla Costituzione e dal diritto europeo, prevalente su quello economico-imprenditoriale del proprietario a non anticipare le misure di messa in sicurezza e bonifica nelle more dell’accertamento del responsabile dell’inquinamento, fermi la facoltà del proprietario di rivalersi nei confronti di questi, e dei terzi di citarlo in danno, e l’obbligo dell’Amministrazione di procedere a tale accertamento, che il proprietario può pretendere agendo avverso l’inerzia della stessa.

La normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale; qui in seguito “codice”) è infatti da interpretare in tal senso, considerato, in particolare, che il proprietario è tenuto alle misure di prevenzione di cui all’art. 242 (art. 245), anche se non responsabile può attivare volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (art. 245), è soggetto, se il responsabile non è individuato o infruttuosamente escusso, ai costi per le conseguenze dell’inquinamento e relativi interventi (art. 253), essendogli altresì notificata l’ordinanza che impone al responsabile i necessari interventi (art. 244). Normativa questa, si soggiunge: non in contrasto con la Costituzione, poiché volta alla tutela d’urgenza della salute e dell’ambiente, nonché attuativa del principio della funzione sociale della proprietà di cui all’art. 42; riferibile al ragionevole principio per cui, potendo l’Amministrazione intervenire sottraendo l’area al proprietario, ben può farlo destinatario degli interventi di messa in sicurezza e bonifica, essendo egli così in grado di controllare le spese che rimarrebbero a suo carico e limitare il danno che gli deriverebbe dalla mancata tempestiva esecuzione degli interventi; da considerare anche alla luce della non facile distinzione fra gli interventi di prevenzione, spettanti al proprietario, e quelli di messa in sicurezza di emergenza e bonifica; da collocare, infine, nel quadro dell’impostazione propria del diritto nazionale ed europeo, per cui l’inquinamento ambientale deve essere contenuto non soltanto riguardo ai limiti di emissione dei singoli responsabili ma considerato complessivamente, ciò che rende impossibile considerare separatamente l’inquinamento dei suoli e di una falda interessante la medesima area.

3. Su questa base la sentenza respinge il primo e il quinto motivo di ricorso e, in parte, il secondo, terzo e quarto, poiché fondati sul presupposto che obbligato all’intervento è soltanto il responsabile dell’inquinamento.

4. Il secondo, terzo e quarto motivo sono respinti nella parte restante, non essendo stati dedotti sufficienti profili di manifesta irragionevolezza o ingiustizia delle prescrizioni impartite, risultanti adeguate rispetto all’interesse ambientale perseguito e riguardando la questione, per altri profili, ambiti non sindacabili di professionalità tecnica.

5. Si respinge poi specificamente la dedotta illegittimità dell’equiparazione, da parte del Ministero, delle acque emunte ai rifiuti liquidi, assoggettate perciò al regime dei rifiuti, non valendo l’art. 243 del “codice”, di disciplina degli scarichi idrici anche per emungimento in falda, a fronte della specialità di quella di derivazione comunitaria sui rifiuti, che assimila tali acque a quelle reflue industriali, e per la considerazione dell’intervallo temporale tra le fasi di emungimento e trattamento, che le differenzia da quelle che direttamente refluiscono, salva la prova dell’insussistenza di fasi di stoccaggio o dell’utilizzo delle acque in cicli produttivi nel sito, non resa nel caso di specie.

6. Si respingono, infine:

a) il sesto motivo di ricorso, sulla mancata legittimazione dell’Amministrazione ad adottare ordinanza di diffida a provvedere in quanto prevista dall’art. 244 del “codice” ma non dall’art. 242 per i siti di bonifica di interesse nazionale, poiché, ferma l’immanenza del potere di autotutela dell’amministrazione per l’esecuzione dei propri provvedimenti, il potere esercitato si colloca nel quadro normativo di riferimento, sopra ricostruito, valido unitariamente per ogni attività e fase relativa allo stesso sito;

b) la censura sulla carenza motivazionale del provvedimento impugnato che è invece adeguata per relationem ai risultati della conferenza decisoria, anche impugnati;

c) la censura di illegittima partecipazione della Regione Marche alla conferenza di servizi, per mancato deposito della delega del rappresentante, in quanto vizio solo formale insuscettibile di incidere sulle conclusioni della conferenza, che integra un modulo procedimentale e non un organo amministrativo, tanto meno a composizione perfetta.

7. Nell’appello si censura la sentenza per le ragioni che seguono.

7.1. Per avere del tutto trascurato: che il Basso Bacino del fiume Chienti è stato inserito fra i siti di bonifica di interesse nazionale essendo risultato, dalle caratterizzazioni eseguite dalla Regione Marche, l’inquinamento da agenti chimici derivanti dalla lavorazione di componenti delle calzature; che la finalità della bonifica di interesse nazionale è relativa ai terreni aventi la suddetta destinazione produttiva e non a quelli destinati alla distribuzione di carburanti, valendo al riguardo l’art. 2, lett. f), del decreto ministeriale n. 471 del 1999 che riferisce la bonifica alla riduzione degli inquinanti nei limiti stabili per la destinazione d’uso degli immobili; che i terreni dove sono installati i depositi di carburante in questione non sono mai stati destinati alla produzione di calzature.

Non poteva essere imposta, di conseguenza, alcuna attività di caratterizzazione, di redazione di progetti di bonifica e della conseguente esecuzione in capo a proprietari di terreni inquinati da terzi, essendo la contraria conclusione in contrasto con la normativa nazionale ed europea e con la relativa giurisprudenza.

Infatti, l’art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 nel testo modificato dalla legge n. 426 del 1998 sul programma dei siti di interesse nazionale, vigente ratione temporis all’epoca delle rilevazione dell’inquinamento per l’attività di produzione delle calzature, obbliga agli interventi il responsabile dell’inquinamento e ugualmente provvedono l’art. 7 del decreto ministeriale n. 471 del 1999, di esecuzione del d.lgs. n. 22 del 1997 e, poi, gli articoli 252, 242 e 253 del “codice”; in particolare, se si sia provveduto d’ufficio, gli interventi costituiscono onere reale sul sito e le spese sostenute sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree che può essere esercitato soltanto a seguito di provvedimento motivato che giustifichi l’impossibilità di reperire il responsabile ovvero quando siano infruttuose le azioni nei confronti di questi, prevedendosi che l’eventuale rimborso delle spese a carico del proprietario non responsabile è limitato al solo valore di mercato del sito determinato dagli interventi, mentre egli può rivalersi delle spese e del danno avverso il responsabile soltanto se abbia provveduto spontaneamente alla bonifica (art. 253 citato).

Analogo indirizzo si evince dalla normativa europea, come indicato nel 17° e 18° considerando della Direttiva CE 2004/35, per quanto applicabile agli eventi dannosi antecedenti il 2007, ed è confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, venendo anche posto, con il principio della responsabilità finanziaria dell’operatore che ha causato il danno ambientale, quello della corrispondenza tra le sostanze inquinanti e i componenti impiegati dall’operatore.

In questo quadro tanto più è erronea la sentenza quando, come nella specie, è stato obbligato il proprietario di terreni su cui non è mai stata esercitata un’attività produttiva inquinante né mai ci sarà un responsabile dell’inquinamento, configurando a sua carico una responsabilità oggettiva priva di ogni fondamento normativo, ed essendo assolta la funzione sociale della proprietà con la detta costituzione dell’onere reale e del privilegio, se si interviene d’ufficio, avendo la giurisprudenza anche esteso il subentro nell’onere reale anche a chi succede nella proprietà.

Nella memoria depositata dalla ricorrente il 22 dicembre 2014 si richiama l’ordinanza dell’Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, 13 novembre 2013, n. 25, di rimessione alla Corte di giustizia dell’Unione Europea di una questione pregiudiziale riguardo la normativa nazionale in materia, indicando che ivi è stato affermato il principio dell’impossibilità di imporre al proprietario dell’area non colpevole dell’inquinamento le misure di messa in emergenza e bonifica di cui all’art. 240, comma 1, lett. m) e p), del “codice”, confermando che egli è tenuto soltanto alle misure di prevenzione di cui al citato art. 240, comma 1, lett. i), che gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano soltanto sul soggetto cui l’inquinamento sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo (art. 244, comma 2), che se il responsabile non è individuato o non provvede (non intervenendo neppure spontaneamente il proprietario o altro soggetto interessato) interviene l’Autorità competente (art. 244, comma 4), ricorrendo in tal caso la previsione dell’art. 253.

Nella memoria si deduce anche la questione rimessa alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea con la detta ordinanza, relativa all’ipotesi dell’impossibilità di individuazione del responsabile, non attiene al caso di specie, non essendo questo il presupposto delle prescrizioni imposte alla ricorrente

7.2. La sentenza è altresì errata riguardo alla questione del trattamento delle acque emunte dalla falda. Queste infatti non sono da equiparare ai rifiuti liquidi, come anche chiarito in giurisprudenza (Cons. Stato, VI, 8 settembre 2009, n. 5256), considerato che, ai sensi dell’art. 243 del “codice” le acque sono trattate nell’ambito degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza di un sito e sono reflui industriali soggetti ai relativi limiti di concentrazione per lo scarico in fogna o nelle acque superficiali, mentre diversa è la fattispecie di cui all’art. 242, relativa alle acque prodotte nell’ambito delle operazioni di risanamento non trattate e perciò costituenti sostanze da cui disfarsi quali rifiuti. Non sussistono, inoltre, nel sistema di trattamento a regime fasi di stoccaggio delle acque, essendo peraltro precisata nella relazione tecnica al riguardo la continuità tra le fasi di generazione del fluido e quella di immissione nel corpo ricettore ed essendo stato poi di recente previsto, con la modifica dell’art. 243 disposta dall’art. 41 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, che in tale caso le acque sono assimilate alle acque reflue industriali.

7.3. Così come la sentenza è errata nel non aver considerato che, ai sensi dell’art. 14-ter, comma 6-bis, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento finale della conferenza di servizi non è meramente riepilogativo di quanto in essa accaduto ma, avendo valenza costitutiva di adozione delle determinazioni conclusive del procedimento, deve recarne la ponderazione attraverso l’esternazione dei motivi delle determinazioni effettuate.

8. Il Collegio, ciò richiamato, ritiene doversi pronunciare sentenza parziale, sospendendo il giudizio riguardo la questione della legittimità delle prescrizioni impartite alla ricorrente quale proprietaria dei siti e decidendo sulle censure dedotte in appello riguardo le questioni dell’equiparazione delle acque reflue ai rifiuti liquidi e dell’adeguatezza della motivazione del decreto direttoriale impugnato.

8.1. Sulla prima questione va rilevato che l’Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, con le ordinanze 25 settembre 2013, n. 21 e 13 novembre 2013, n. 25, ha interpretato il “codice” in senso favorevole alla limitazione della responsabilità del proprietario non individuato quale responsabile dell’inquinamento alla luce delle disposizioni poste dagli articoli da 239 a 253 del “codice”, ritenendo il proprietario obbligato soltanto ad adottare le misure di prevenzione cui all’art. 240, comma 1, lett. i). Questa valutazione è stata resa soltanto in funzione di precisazione del punto di vista del giudice remittente, in ossequio a quanto a tal fine indicato nelle “Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” alla Corte di giustizia, venendo poi prospettato, nel quesito proposto, se “il principio per cui “chi inquina, paga”, il principio di precauzione, il principio dell’azione preventiva, il principio, della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all’ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245 e 253 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e d’impossibilità d’individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest’ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all’autorità amministrativa d’imporre l’esecuzione delle misure di sicurezza d’emergenza e bonifica al proprietario non responsabile dell’inquinamento, prevedendo, a carico di quest’ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l’esecuzione degli interventi di bonifica”.

L’Adunanza Plenaria ha espresso questo orientamento al fine della rimessione all’esame della Corte di giustizia, per il riscontro della compatibilità con il diritto europeo, non assumendo una valutazione conclusiva al riguardo.

La questione così sottoposta alla Corte di giustizia è rilevante per la decisione della controversia in esame, non condividendosi la valutazione sulla non attinenza al caso di specie dell’ipotesi dell’impossibilità dell’individuazione del soggetto responsabile dell’inquinamento, ovvero di ottenere da questi gli interventi necessari, alla base della questione rimessa all’esame della Corte di giustizia.

Si osserva infatti, da un lato, che le prescrizioni impugnate sono state impartite alla ricorrente in quanto proprietaria dei siti, con ciò evidentemente presupponendo la non individuazione dei soggetti responsabili degli inquinamenti, altrimenti onerati per quanto di ragione, e, dall’altro, che la questione trattata al riguardo in primo grado e in appello, con l’ampia articolazione di cui si è dato conto più sopra, è specificamente quella della responsabilità del proprietario in quanto tale, oggetto delle citate ordinanze dell’Adunanza Plenaria.

La pronuncia che sarà resa dalla Corte di giustizia è da ritenere perciò direttamente incidente ai fini della decisione della controversia in esame riguardo la questione di cui qui si tratta, dovendosi di conseguenza sospendere il giudizio al riguardo in attesa e fino alla detta pronuncia.

8.2. Si esamina ora il motivo di appello sopra sintetizzato al punto 7.2.

Il motivo non può essere accolto.

8.2. Si esamina ora il motivo di appello sopra sintetizzato al punto 7.2.

Il motivo non può essere accolto.

8.2.1. La questione, ripetutamente affrontata dalla giurisprudenza e dalla dottrina, è stata di recente trattata nella sentenza di questa VI Sezione 6 dicembre 2013, n. 5857, nella quale, in riferimento alla normativa del “codice” applicabile ratione temporis (vigente anche per il caso in esame e di seguito indicata con il riferimento agli articoli), si afferma, in sintesi, che:

- per effetto dell'art. 1, lett. a) della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti e dell’art. 243 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 le acque di falda;

- in un sito di bonifica di interesse nazionale - emunte per finalità di disinquinamento vanno qualificate come rifiuti liquidi e, conseguentemente, devono rispettare la normativa prevista per i relativi impianti di smaltimento e per i limiti di emissione - nella normativa scarichi industriali e rifiuti sono concetti diversi disciplinati da norme diverse e specifiche, collocate le prime nella Parte III (Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche) e le seconde nella Parte IV (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) del “codice”;

- l’art. 243 (Acque di falda) rientra nella Parte IV, Titolo V (bonifica di siti contaminati) in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, non attiene perciò alla disciplina degli scarichi, e riguarda le acque di falda emunte dalle falde sotterranee nell’ambito degli interventi di bonifica; al comma 1 in particolare dispone che “le acque di falda emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica di un sito, possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali in acque superficiali di cui al presente decreto”;

- la nozione normativa di scarico si evince dall’art. 74 (Definizioni), comma 1, lett. ff), individuata in qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione, risultando distinto lo “scarico”dalle “acque di scarico” definite dalla lettera gg) come “tutte le acque reflue provenienti dallo scarico” e non dovendosi perciò confondere lo “scarico” con le “sostanze scaricate” cioè le acque emunte;

- ne consegue che “la qualità delle acque che possono essere reimesse nei corpi recettori, se sconta l’applicazione della normativa dedicata alle acque reflue industriali di cui al medesimo decreto, non è sottratta al rispetto delle altre normative comunitarie e nazionali, tra le quali la stessa normativa relativa ai rifiuti contenuta nel d.lgs. n. 152, il cui art. 185, nel testo vigente all’epoca dei fatti, nell’escludere dal campo di applicazione della parte quarta gli scarichi idrici, espressamente fa eccezione per “i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue”;

- non è fondata perciò la tesi dell’esclusione a priori, ai sensi dell’art. 243, della riconduzione al regime proprio dei rifiuti liquidi delle acque emunte in disinquinamento della falda, poiché al contrario “l’individuazione del regime normativo concretamente applicabile non può non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività posta in essere, siccome individuati dal legislatore quali rifiuti liquidi, come emerge dalla classificazione attraverso i codici CER allegati al decreto. L’allegato D alla parte quarta del medesimo decreto legislativo, nell’elencare i rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE e all'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000 e alla direttiva del Ministero dell'ambiente 9 aprile 2002, ha infatti espressamente previsto, sub 19.13.07 e 19.13.08, i“rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda”:

- concludendosi che “Se, quindi, le acque reflue emunte nelle operazioni di bonifica devono, alla luce di una interpretazione sistematica del quadro normativo nazionale e comunitario (l’art. 1 lett. a della direttiva n. 2006/12/CE non consente dubbi al proposito…), essere considerate rifiuti (restando affidato al solo regime degli scarichi lo sversamento derivante dagli ordinari cicli produttivi: e tali non sono, certamente, le acque di falda emunte nell'ambito dell'attività di disinquinamento, che non derivano certamente ed in via diretta dagli ordinari cicli produttivi), infondato è l’impianto sul quale si basa l’appello; il quale, inoltre, non è condivisibile neppure laddove critica la sentenza nella parte in cui non ha riconosciuto gli elementi della definizione di scarico nell’impianto della ricorrente. Come già aveva chiarito la giurisprudenza, recepita poi con il d.lgs. n. 4 del 2008, essenziale, a tal fine, è la continuità dell’immissione, mediante un sistema stabile di collettamento, dal luogo della produzione fino all’esito finale, condizioni che non si verificavano, all’epoca dei fatti, nella fattispecie in esame, in cui le acque di falda emunte dal sito contaminato non passavano direttamente dalla falda al corpo recettore, ma erano convogliate provvisoriamente in appositi contenitori per essere poi trasportate all’impianto di depurazione consortile di Porto Torres al fine dello smaltimento”.

In questo quadro assume rilievo decisivo accertare se nei casi di specie lo scarico delle acque emunte sia diretto, con canalizzazione non interrotta delle acque dal punto di prelievo al punto di immissione nel corpo ricettore, previa depurazione, ovvero se il riversamento sia interrotto con lo stoccaggio delle acque avviate allo smaltimento, trattamento o depurazione, a mezzo di trasporto, ricadendosi nel primo caso nella normativa della Parte III del “codice”, relativa alla disciplina degli scarichi e, nel secondo, in quella della Parte IV relativa alla disciplina dei rifiuti (cfr. anche Cass. pen. n. 12476 e n. 49454 del 2012).

Questa accezione è oggi assunta e regolata dall’art. 243, comma 4, del “codice” nel testo modificato dall’art. 41, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), per il quale “Le acque emunte convogliate tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il punto di prelievo di tali acque con il punto di immissione delle stesse, previo trattamento di depurazione, in corpo ricettore, sono assimilate alle acque reflue industriali che provengono da uno scarico e come tali soggette al regime di cui alla parte terza”.

8.2.2. Riguardo il caso di specie si rileva che la ricorrente:

- nel ricorso di primo grado e nella successiva memoria del 7 gennaio 2011, indica che in atto, per il punto di vendita n. 6753, stante la mancata risposta del Comune di Civitanova Marche alla richiesta, con prescrizioni, dello scarico in fogna, emunge i derivati idrocarburici nelle acque di falda ove presenti, ed in tal caso, li stocca in una cisterna, con asportazione e smaltimento periodico da parte di impresa autorizzata;

- nelle relazioni tecniche depositate nel presente giudizio, il 16 gennaio 2012 e il 15 dicembre 2014, si descrive l’impianto P. & T. che, come indicato in entrambe le relazioni, E. “intende installare”, precisando che si tratta di un impianto che assicura l’ ininterrotta continuità tra la fase di generazione del fluido e quella di immissione nel corpo recettore, ciò che, di conseguenza, “depone per la qualificabilità delle acque in termini di “scarico”, laddove la nozione di “rifiuto liquido” implica la discontinuità tra la generazione del refluo e l’immissione nel corpo recettore”, specificando, nella seconda relazione, che, data la nuova formulazione dell’art. 243, introdotta dal decreto – legge n. 98 del 2013, “è venuta meno la necessità di disporre di un’autorizzazione al trattamento dei rifiuti per l’impianto/sistema della bonifica delle acque sotterranee presenti sul punto di vendita”; conseguentemente “sui P.V. in esame, vista la mutata disciplina del regime giuridico delle acque emunte è stata richiesta o è in corso di richiesta l’autorizzazione allo scarico in acque superficiali al fine di procedere alle relative installazioni di P. & T.”, essendo stata convocata nuova conferenza di servizi il 9 ottobre 2014;

- sempre nella seconda relazione si precisa che, dopo l’attivazione di un sistema di pompaggio e trattamento delle acque di falda a partire dal maggio 1999 interrotto nel febbraio 2002, nel dicembre 2011 “è stato istallato e avviato un impianto di P. & S.

8.2.3. Da tutto ciò emerge che le acque emunte di cui si tratta non sono in atto canalizzate con collettamento continuo dal prelievo all’immissione ma stoccate con asporto e smaltimento periodico e che il diverso sistema, che le assoggetta al regime della Parte III del “codice” ai sensi e alle condizioni del testo dell’art. 243 come modificato con il d.l. n. 98 del 2013, non risulta in atto installato, almeno alla recente data del 15 dicembre 2014.

8.2.4. Ne consegue, per quanto sopra esposto, che il sistema in atto riconduce le acque così emunte alla categoria dei “rifiuti liquidi” con l’applicazione della relativa normativa. Tanto vale fintanto che l’impianto non verrà installato con le caratteristiche proprie della fattispecie di cui al vigente art. 243, comma 4: e tale è comunque la qualificazione valevole ai fini del vaglio di legittimità degli atti qui impugnati.

9. Anche il motivo di appello sopra sintetizzato al punto 7.3. è da respingere.

La giurisprudenza ha chiarito che il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi, adottato ai sensi dell’art. 14- ter, comma 6-bis, della legge n. 241 del 1990, quando non ribalti le decisioni prese in sede di conferenza, è atto meramente consequenziale delle determinazioni ivi assunte, derivandone la sufficienza di una motivazione che si limiti a richiamare o recepire quella del verbale conclusivo (Cons. Stato, II, 30 aprile 2012, n. 566/2011).

Altrettanto è per il caso in esame, in cui con il decreto direttoriale impugnato si decreta di “approvare e considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 10/01/2008” il cui verbale “viene allegato al presente decreto onde costituirne parte integrante”.

10. Per le ragioni che precedono il giudizio sull’appello in esame è sospeso, quanto alla decisione sul motivo esposto nel precedente punto 7.1., fino alla pubblicazione della decisione della Corte di giustizia dell’Unione Europea sulla questione pregiudiziale che le stata sottoposta con le ordinanze dell’Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato n. 21 e n. 25 del 2013; è respinto per il resto.

Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in € 5.000.

[omissis]