

Pubblicato il 06/02/2026

N. 00993/2026REG.PROV.COLL.
N. 06324/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6324 del 2023, proposto dalla Nuova Cosmave s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Buffoni, Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli, Andrea Cardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Massarosa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Silvia Bertolucci, Francesco Gesess, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana (Arpat), in persona del Direttore generale e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michela Simongini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 378/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Massarosa e dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana (Arpat);
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;
Viste le conclusioni delle parti.

1. La società Nuova Cosmave s.p.a. (di seguito, nella presente decisione anche solo Nuova Cosmave) ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. Toscana, Sez. II, ha in parte dichiarato improcedibile e in parte respinto il ricorso R.G. n. 961/2021, mentre ha integralmente respinto i ricorsi R.G. n. 1026/2022, n. 1117/2022 e n. 73/2023.

Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. Nell'atto di appello viene rappresentato quanto segue.

2.1. La società appellante è proprietaria di un'area sita nel territorio del Comune di Massarosa (LU), località Brentino, adibita tra il 1999 e il 2007, in virtù di apposita autorizzazione comunale, a discarica di rifiuti provenienti dalla lavorazione del marmo; in data 31 dicembre 2007 è cessata l'attività della discarica.

2.2. Con determinazione dirigenziale della Provincia di Lucca n. 838 del 28 marzo 2013, è stato approvato, ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 152/2006, il progetto di chiusura e di ripristino ambientale, nonché di gestione della fase di post - esercizio e monitoraggio ambientale dell'area della ex discarica denominata “Cava 4”; ai sensi del punto 7.15.2.2 della predetta determinazione dirigenziale, per la rinaturalizzazione dell'area è stato individuato quale materiale da utilizzare quello con le caratteristiche conformi alla Tabella I, Allegato 5, alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 (contenente i valori di “*Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti*”).

2.3. Con permesso di costruire n. 47/2020, il Comune di Massarosa ha autorizzato l'esecuzione del suddetto piano di recupero ambientale; nel citato permesso di costruire si prevedeva, in particolare, il riempimento dello specchio d'acqua presente nel sito con l'utilizzo, in parte, di materiali inerti qualificabili come "sottoprodotti" e, in parte, di materiali qualificabili come "terre e rocce da scavo", con la precisazione che per il riempimento dalla porzione più superficiale (fino alla quota di -1 ml dal nuovo piano di campagna) sarebbe stato necessario l'uso di terre e rocce da scavo con le caratteristiche chimico-fisiche di cui alla colonna A, Tabella I, dell'Allegato 5 al d.lgs. 152/2006.

Il permesso di costruire n. 47/2020 prevedeva, poi, come da parere dell'Ufficio Ambiente di cui alla nota prot. n. 33987 del 12 dicembre 2019, la nomina di un *"direttore delle operazioni (scelto tra una terna di professionisti indicati dalla A.C.)"*; tale professionista avrebbe dovuto concordare con il Comune e con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (Arpat) un idoneo piano di monitoraggio, *"che contenga indicazioni precise sul numero di campionamenti e sulle tipologie di analisi da eseguire"*.

A giudizio dell'appellante, la nomina del professionista richiedeva lungo tempo a causa dell'inerzia del Comune nell'individuazione della terna di nomi e del rifiuto di alcuni dei professionisti indicati.

Solo a seguito di apposito ricorso della società (R.G. n. 961/2021), un professionista veniva finalmente individuato dal Comune nella persona dell'ing. Paolo Ghezzi e, conseguentemente, in data 22.02.2022, la Nuova Cosmave chiedeva l'indizione della Conferenza dei servizi decisoria per l'approvazione del piano di monitoraggio.

2.4. Con la determinazione n. 349 del 24 giugno 2022, è stato approvato il verbale conclusivo della Conferenza dei servizi che faceva proprio il piano di monitoraggio; la determina non si limitava ad approvare il piano di monitoraggio nei suoi contenuti tipici e a dettare prescrizioni rispetto a detti contenuti (periodicità e modalità delle analisi delle matrici ambientali,

comunicazioni periodiche nel corso dei lavori, ecc...), ma prescriveva per l'esecuzione del progetto l'utilizzo di soli materiali che rispettassero le caratteristiche chimico - fisiche di cui alla Tabella I dell'Allegato 5 alla Parte IV del d.lgs. 152/2006, Colonna A.

Avverso il provvedimento di recepimento del verbale della Conferenza di servizi la società Nuova Cosmave insorgeva davanti al T.a.r. Toscana (R.G. n. 1117/2022).

2.5. Al fine di procedere con le lavorazioni previste nel permesso di costruire n. 47/2020, la società si era approvvigionata di materiale di risulta della lavorazione del marmo, che stoccava in un sito di sua proprietà, sempre in località Brentino, adibito a impianto di selezione e vagliatura inerti.

In relazione a detto materiale, con comunicazione del 6 aprile 2022, l'amministrazione comunale comunicava l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione di un'ordinanza, ai sensi dell'art. 192, co. 3, d.lgs. 152/2006, per *“la rimozione, l'avvio al recupero, o al ripristino dello stato dei luoghi, a carico del responsabile dell'abbandono di rifiuti”*; sosteneva il Comune che dall'allegata nota Arpat n. 4926 dell'1 marzo 2022 emergesse come il materiale residuo da lavorazione di marmi e pietre e graniti, stoccato presso l'area di proprietà della Nuova Cosmave, fosse da qualificare come rifiuto speciale e non come sottoprodotto e, quindi, fosse da gestire come tale; seguiva l'ordine di rimozione e di smaltimento dei rifiuti di cui all'ordinanza sindacale del Comune di Massarosa n. 16 del 7 luglio 2022, che la società Nuova Cosmave impugnava dinanzi al T.a.r. Toscana (R.G. n. 1026/2022).

2.6. Infine, con l'ordinanza dirigenziale n. 15 del 14 dicembre 2022, l'amministrazione comunale, ritenuto che il citato piano di monitoraggio avesse prescritto l'uso esclusivo di materiale con caratteristiche chimico - fisiche conformi alla colonna A, Tabella I, dell'Allegato 5, alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 e *“che pertanto le opere in corso di esecuzione sopra dette sono state realizzate in totale difformità al titolo abilitativo”*, ordinava alla Nuova Cosmave la sospensione dei lavori di risistemazione ambientale di cui al permesso di

costruire n. 47/2020; avverso tale ulteriore procedimento la società Nuova Cosmave proponeva ricorso al T.a.r. Toscana (R.G. n. 73/2023).

2.7. Con la sentenza impugnata il T.a.r. Toscana, previa riunione dei quattro giudizi, ha dichiarato l'improcedibilità della domanda contenuta nel primo ricorso (R.G. n. 961/2021), volta a condannare l'amministrazione all'individuazione della terna dei professionisti da cui estrarre il direttore delle operazioni di rinaturalizzazione della ex cava 4 del Brentino); ha respinto la domanda di accertamento contenuta nel primo ricorso (R.G. n. 961/2021) e integralmente i tre successivi ricorsi (R.G. nn. 1026/2022, 1117/2022, 73/2023).

Secondo il giudice di primo grado, i materiali stoccati dall'appellante nel suo deposito in vista del loro impiego nel progetto di rinaturalizzazione della ex Cava 4 del Brentino non avrebbero avuto le caratteristiche per essere qualificati come "*sottoprodotti*", ai sensi dell'art. 184 - *bis* del d.lgs. n. 152/2006 e, pertanto, in quanto rifiuti, non avrebbero potuto essere utilizzati nell'esecuzione dei lavori di cui al permesso di costruire n. 47/2020.

A tale conclusione il giudice di primo grado è pervenuto in forza di un'argomentazione che esclude, in particolare, l'esistenza di uno dei quattro requisiti richiesti dall'ordinamento giuridico ai fini della qualificazione di un inerte come "*sottoprodotto*", ovvero il criterio di cui all'art. 184 bis, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 152/2006.

Nella sentenza impugnata si afferma che gli inerti della Nuova Cosmave non sono suscettibili di ulteriore utilizzo legale e non soddisfano "*tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente*", in quanto essi superano le Concentrazioni Soglia di Contaminazione ("*CSC*") previste dalla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, Parte IV, d.lgs. 152 del 2006; il giudice di primo grado ha ritenuto che nel caso di specie sarebbe applicabile la colonna A (riguardante i "*siti ad uso verde pubblico e privato residenziale*") in forza della destinazione urbanistica della zona (ossia "*E5 - Cave e siti di discarica*").

dismissi di recupero ambientale”, a prevalente ed esclusiva funzione agricola ai sensi dell’art. 33 NTA).

Secondo il giudice di primo grado, il superamento dei suddetti valori sarebbe comprovato, poiché *“Le contestazioni della ricorrente circa l’erroneità delle analisi effettuate dall’Agenzia, espresse nel ricorso R.g. n. 1026/2022, appaiono generiche e non sono idonee a metterne in dubbio la validità e i documenti cui il ricorso fa rinvio a sostegno dell’asserzione (memoria procedimentale di Nuova Cosmave e relazione tecnica, docc. 7 e 8) non contengono confutazioni atte a smentire la correttezza degli accertamenti tecnici svolti dall’Agenzia”*.

Il giudice di primo grado, dopo aver richiamato l’orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini della qualificazione di un materiale quale “sottoprodotto”, è necessaria la sussistenza di tutti e quattro i requisiti di cui all’art. 184 - *bis*, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, ha ritenuto che i materiali in questione dovessero essere qualificati come rifiuti e conseguentemente non potessero essere utilizzati nelle opere di risistemazione ambientale dell’area in questione.

Il giudice di primo grado ha evidenziato altresì che nei materiali in questione è comunque mancante (anche) il requisito di cui alla lett. c) del citato art. 184 - *bis*, d.lgs. n. 152/2006 (ossia, la capacità di *“essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale”*).

2.8. A giudizio della società appellante, il giudice di primo grado sarebbe incorso nei seguenti errori, in quanto:

- a) avrebbe travisato il contenuto dei provvedimenti autorizzativi rilasciati in favore dell’appellante, ritenendo che gli stessi facessero riferimento alla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, Parte IV, d.lgs. 152/2006;
- b) avrebbe erroneamente ritenuto che i materiali che l’appellante si propone di utilizzare per il riempimento non potessero essere qualificati come sottoprodotto, per carenza dei requisiti di cui all’art. 184 *bis* co. 1, d.lgs. 152/2006.

2.9. Con decreto dirigenziale n. 7586 del 14 aprile 2023, la Regione Toscana ha rinnovato, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006, alla società Nuova Cosmave s.p.a. l'autorizzazione alla gestione della fase di post-esercizio e monitoraggio ambientale della ex discarica di cat. II tipo B, denominata Cava 4 in Loc. Brentino nel comune di Massarosa (Lu) con i relativi monitoraggi per un periodo di ulteriori 10 anni.

3. Tanto premesso, l'odierna appellante ha contestato la sentenza appellata per i motivi di seguito indicati.

3.1. Con il primo motivo di gravame, la società appellante deduce: nullità e/o erroneità della sentenza per difetto assoluto di motivazione, ai sensi dell'art. 105, co. 1, c.p.a.; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 24 Cost., 34, co. 1, e 88, co. 1, lett. d), c.p.a.

La sentenza impugnata recherebbe una motivazione inesistente o, comunque, apparente.

Con riguardo al superamento dei valori - soglia di concentrazione degli idrocarburi, il giudice di primo grado ha affermato: *“In punto di fatto appare assodato che il materiale che si vorrebbe utilizzare come sottoprodotto nell'esecuzione del piano di rinaturalizzazione presenta sostanze inquinanti che superano i limiti di cui alla colonna A) della Tabella”*.

Tale circostanza, lungi dall'essere dimostrata, era oggetto di specifica contestazione mossa con il motivo I del ricorso R.G. n. 1026/2022; il giudice di primo grado si sarebbe limitato ad affermare in modo tautologico, che *“Le contestazioni della ricorrente circa l'erroneità delle analisi effettuate dall'Agenzia, espresse nel ricorso R.g. n. 1026/2022, appaiono generiche e non sono idonee a mettere in dubbio la validità e i documenti cui il ricorso fa rinvio a sostegno dell'asserzione (memoria procedimentale di Nuova Cosmave e relazione tecnica, docc. 7 e 8) non contengono confutazioni atte a smentire la correttezza degli accertamenti tecnici svolti dall'Agenzia”*.

La società appellante fa rilevare che la presunta “genericità” delle censure articolate in primo grado con riferimento al presunto superamento dei limiti

di cui colonna A, Tabella 1, Allegato V, d.lgs. n. 152/2006 sarebbe smentita dagli atti processuali.

L'odierna appellante, infatti, anche attraverso l'ausilio di autorevoli esperti del settore, aveva contestato, nel motivo I, punto 1.2.1, ricorso R.G. n. 1026/2022, sia la correttezza delle operazioni di campionamento e di conservazione delle sostanze prelevate, sia l'interpretazione dei risultati delle analisi da parte dell'ARPAT.

Del pari, sarebbe apparente la motivazione nella parte della sentenza in cui il giudice di primo grado afferma che nei lavori di risistemazione ambientale di cui al permesso di costruire n. 47/2020 avrebbero potuto essere utilizzati solo materiali conformi ai parametri della colonna A, perché ciò discenderebbe dalla destinazione urbanistica della zona.

L'appellante sostiene che la destinazione urbanistica della zona (*"E5 - Cave e siti di discarica dismessi di recupero ambientale"*) non corrisponde né alla qualificazione di cui alla colonna B (*"Siti ad uso commerciale e industriale"*) né a quella della colonna A (*"Siti ad uso verde pubblico e privato residenziale"*), con la conseguenza che l'argomentazione utilizzata dal giudice di primo grado non potrebbe essere considerata risolutiva.

A giudizio della appellante, poiché il sito in esame non rientra tra quelli di cui alla colonna A, devono trovare applicazione i valori-soglia della colonna B.

Oltre a ciò, la sentenza impugnata sarebbe immotivata anche nella parte in cui il giudice di primo grado ha affermato: *"...deve essere respinta la tesi della ricorrente secondo cui la normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006 non sarebbe applicabile, dovendo farsi riferimento invece alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 36/2006 poiché proprio quest'ultima normativa, all'articolo 13, comma 1, prescrive il rispetto, tra l'altro, delle norme in materia di gestione dei rifiuti"*.

L'appellante richiama il disposto dell'art. 13 del d.lgs. n. 36 del 2006, a norma del quale *"Nella gestione e dopo la chiusura della discarica devono essere rispettati i tempi, le modalità, i criteri e le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione e dai piani di gestione operativa, post-operativa e di ripristino ambientale ..."*; tale previsione, dunque,

semmai confermerebbe che, nel caso di specie, trattandosi appunto di opere di ripristino ambientale, a guidare nella determinazione dei materiali utilizzabili dovrebbero essere le prescrizioni dell'autorizzazione e del successivo permesso di costruire.

3.2. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante deduce: violazione degli artt. 24, 103, 111 e 113 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c., nonché degli artt. 34, co. 2 e 105, co. 1 c.p.a.

Nella sentenza impugnata, il giudice di primo grado, in violazione del principio dispositivo, avrebbe esercitato il sindacato giurisdizionale andando oltre quanto l'odierna appellante aveva chiesto nel giudizio di primo grado; si sarebbe basato su valutazioni estranee a quelle compiute dalle amministrazioni competenti, integrando in via giudiziale la motivazione dei provvedimenti impugnati; avrebbe omesso di pronunciarsi sulla principale delle censure mosse dall'odierna appellante e di motivare su di essa (quella sul "riutilizzo certo" dei materiali), con ciò violando il principio di necessaria corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c.

Il giudice di primo grado, dopo aver richiamato quella giurisprudenza secondo cui, ai fini della qualificazione di un materiale quale "sottoprodotto" è necessaria la sussistenza di tutti e quattro i requisiti di cui all'art. 184 bis, co. 1, d.lgs. n. 152 del 2006 e dopo aver sottolineato che, secondo i titoli autorizzativi dell'intervento, nelle opere di risistemazione ambientale della ex cava 4 del Brentino si possono utilizzare esclusivamente materiali che non siano classificati come rifiuti, ha affermato che nel caso di specie non ricorre il requisito di cui alla lett. d), perché gli inerti della Nuova Cosmave, avendo una concentrazione di idrocarburi superiori ai limiti previsti dalla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, Parte IV, d.lgs. 152 del 2006, non sarebbero suscettibili di "ulteriore utilizzo legale", in quanto non rispetterebbero "tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente".

L'appellante fa rilevare che nei provvedimenti impugnati, a partire dall'ordinanza di rimozione dei rifiuti, l'amministrazione ha sostenuto che i materiali in questione non potessero essere considerati "sottoprodotti" per carenza del requisito di cui alla lett. b) del co. 1 dell'art. 184 bis (vale a dire il "riutilizzo certo").

Il Comune e Arpat hanno altresì rilevato che gli inerti di Nuova Cosmave superavano i limiti di cui alla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, d.lgs. n. 152/2006, ma ciò solo per contestare all'appellante anche il mancato rispetto delle prescrizioni autorizzative e non già per contestare la mancanza di un ulteriore requisito per la qualifica di "sottoprodotto", ossia quello di cui alla lett. d) del co. 1 dell'art. 184-bis cit.

Il T.a.r. sarebbe andato oltre il *thema decidendum* laddove ha sostenuto che nei materiali in questione sarebbe comunque mancante anche il requisito di cui alla lett. c) del citato art. 184 bis, d.lgs. n. 152/2006. Le amministrazioni si erano soffermate sulle operazioni di pesatura, vagliatura e lavaggio effettuate da Nuova Cosmave solo per concludere che esse dovessero ritenersi insufficienti ai fini del "riutilizzo certo" dei materiali in questione.

In altri termini, il giudice di primo grado avrebbe integrato la motivazione dei provvedimenti impugnati, in violazione del principio di separazione dei poteri, oltre che dell'ulteriore regola processuale di cui all'art. 34, co. 2 c.p.a. secondo la quale al giudice amministrativo non è concesso di pronunciarsi su poteri non ancora esercitati.

Inoltre il giudice di primo grado avrebbe violato il principio dispositivo che contrassegna il processo amministrativo, omettendo di pronunciarsi sugli aspetti decisivi della controversia, in violazione dell'art. 112 c.p.c.

3.3. Con il terzo motivo di gravame, la società appellante deduce: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 184 - bis, 208, nonché della Tabella 1, allegato 5, titolo V, parte IV, d.lgs. 152 del 2006 e del d.m. n. 264 del 2016; assenza di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto.

La sentenza impugnata sarebbe anche erronea sotto il profilo sostanziale, in quanto:

- a) le conclusioni del giudice di primo grado si porrebbero in contrasto con le norme che regolano la materia dei sottoprodotti e dei rifiuti;
- b) il giudice di primo grado non avrebbe esaminato il materiale istruttorio che la società Nuova Cosmave aveva prodotto per dimostrare la conformità dei suoi inerti ai titoli abilitativi e, comunque, alle CSC indicate nella Colonna A, Tabella 1, Allegato V, del d.lgs. n. 152/2006.

A giudizio dell'appellante, in primo luogo, nel caso di specie non sarebbero applicabili le CSC di cui alla colonna A, Tabella 1, Allegato V, Titolo V, Parte IV del Codice.

Il giudice di primo grado avrebbe errato nel fare riferimento ai più rigorosi valori della colonna A (piuttosto che a quelli della colonna B), valorizzando la sola e astratta destinazione impressa dagli strumenti urbanistici al sito in questione.

L'appellante ribadisce che la destinazione urbanistica della zona (*“E5 - Cave e siti di discarica dismessi di recupero ambientale”*) non corrisponde né alla qualificazione di cui alla colonna B (*“Siti ad uso commerciale e industriale”*), né quella della colonna A (*“Siti ad uso verde pubblico e privato residenziale”*), rendendo impossibile motivare per esclusione quale sia la disciplina applicabile senza fare riferimento al contenuto dei titoli autorizzativi.

Oltre a ciò, sarebbe irragionevole pretendere che ad un sito industriale dismesso (una cava, con annessa discarica a cielo aperto, nel caso di specie) si debbano oggi applicare gli standard ambientali richiesti dalla colonna A per le zone destinate a verde pubblico e a scopo residenziale, in luogo di quelli meno restrittivi previsti dalla colonna B per le zone a destinazione urbanistica *“Commerciale e Industriale”*.

La sentenza appellata sarebbe errata in quanto il giudice di primo grado non ha tenuto conto del fatto che la possibilità di impiegare materiali che rispettassero le soglie di concentrazione previste dalla più volte citata colonna

B era espressamente prevista dai titoli autorizzativi dell'intervento, che non imponevano il rispetto generalizzato dei valori soglia di cui alla colonna A per tutti i materiali da utilizzare nelle lavorazioni.

La determinazione dirigenziale della Provincia di Lucca n. 838/2013, con cui è stato approvato il progetto di chiusura e di ripristino ambientale dell'area di ex discarica denominata "Cava 4" del Brentino ed è stata autorizzata la sua realizzazione (doc. n. 1, allegato al ricorso r.g. n. 73/2023), al punto 7.15.2.2, individua quale materiale da utilizzare per la rinaturalizzazione quello con le caratteristiche conformi alla Tabella I Allegato 5 alla Parte IV del d.lgs. 152/2006, senza specificare se si debba fare riferimento alla più restrittiva colonna A, oppure alla colonna B.

Il successivo permesso di costruire conterrebbe due inequivoche indicazioni:

a) la prima indicazione è quella che si ricava dalla "Relazione tecnica piano di recupero ambientale", descrittiva dei materiali utilizzabili per l'intervento, approvata con il permesso di costruire n. 47 del 2020, la quale prevede che il riempimento dello specchio d'acqua presente nel sito sia realizzato con l'impiego, in parte, di materiali inerti qualificabili come "sottoprodotti" e, in parte, di materiali qualificabili come "terre e rocce da scavo", con la precisazione che solo ed esclusivamente per il riempimento dalla porzione più superficiale (fino alla quota di -1 ml dal nuovo piano di campagna) dello specchio lacustre è prescritto l'uso di terre e rocce da scavo che presentino le più restrittive caratteristiche chimico-fisiche di cui alla colonna A, tabella I, dell'allegato 5 alla parte IV al d.lgs. 152/2006;

b) la seconda indicazione è quella che si trae dal parere dell'Ufficio Ambiente del Comune di Massarosa, a firma del dott. Guido Dini, prot. n. 33987 del 2019, facente anch'esso parte integrante del medesimo permesso a costruire (doc. n. 2_b, allegato al ricorso R.G. n. 73/2023); anche in detto parere, infatti, si precisa che l'uso di materiali che presentino le più restrittive caratteristiche chimico-fisiche di cui alla colonna A è prescritto solo per il riempimento dalla

porzione più superficiale (fino alla quota di -1 ml dal nuovo piano di campagna) del laghetto presente sul sito.

In via subordinata, si evidenzia che, anche a voler ritenere applicabile al caso in discussione la suddetta colonna A, i materiali di Nuova Cosmave rispetterebbero comunque le CSC ivi contemplate.

Nel motivo I, punto 1.2.1, ricorso R.G. n. 1026/2022, l'odierna appellante aveva espressamente contestato che “gli idrocarburi presenti negli inerti per cui è causa superino i valori indicati nella colonna A della tabella 1 contenuta nell'allegato 5 alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006”, rinviando alle osservazioni formulate in sede procedimentale.

Nelle memorie di partecipazione procedimentale, la società aveva contestato le analitiche effettuate da Arpat quanto alle modalità di estrazione e conservazione dei campioni.

Quanto al materiale stoccato presso il proprio impianto produttivo di via del Brentino, n. 476, oggetto dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti (impugnata nel giudizio R.G. n. 1026/2022), infatti, l'appellante aveva depositato (nel giudizio di primo grado) uno studio dell'Università degli studi di Pisa, Dipartimento di Scienze della Terra, condotto sul materiale illegittimamente qualificato dalle resistenti come rifiuto, il quale evidenziava che *“Si può infine affermare che, per quanto riguarda le caratteristiche richieste dal D.Lgs 152/06 (T.U. Ambiente) e sulla base delle prove effettuate, i materiali rientrano nei limiti imposti dalla normativa per siti ad uso Verde Pubblico”* (doc. 11 allegato al ricorso R.G. n. 1026/2022).

Quanto al materiale impiegato nelle prime lavorazioni del progetto di risistemazione ambientale della ex Cava 4 del Brentino, oggetto dell'ordinanza di sospensione (impugnate con il ricorso R.G. n. 73/2023), l'appellante aveva eccepito come lo stesso Direttore delle operazioni di monitoraggio del piano di ripristino ambientale nominato dal Comune avesse chiarito con una sua nota che *“Le analisi chimiche preventive del sottoprodotto, consegnate dal produttore che lo ha preventivamente classificato, hanno confermato il rispetto della colonna A della Tabella*

1 allegato 5 parte IV del TU Ambientale” e che “quanto fino ad oggi eseguito sull’area, pur se riferibile ad una preliminare fase di predisposizione del cantiere ed ai primi depositi in quantità minimali, non mostra difformità rispetto agli atti amministrativi messi a disposizione dello scrivente” (doc. n. 10, allegato al ricorso r.g. n. 73/2023).

In sintesi, sarebbero erronee le conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado, in quanto:

a) con riguardo al ricorso R.G. n. 961/2021, non sarebbe vero che *“correttamente il Comune di Massarosa, nelle note ivi impugnate, ha precisato che i materiali da utilizzare per il recupero del bacino lacustre ivi presente avrebbero dovuto consistere esclusivamente nella tipologia terre e rocce da scavo classificati come sottoprodotti”,* perché i titoli abilitativi prevedevano chiaramente l’impiego anche di tout venant di cava e, in genere, di sottoprodotti ex art. 184 bis, d.lgs. n. 152 del 2006 derivanti dalle lavorazioni lapidee.

b) con riguardo al ricorso R.G. n. 1026/2022, sarebbe erroneo che *“i materiali depositati presso lo stabilimento della ricorrente, dei quali è stata ordinata la rimozione con il provvedimento ivi impugnato, non possono essere considerati come sottoprodotto ex art. 184 bis del d.lgs. n. 152/2006”;*

c) con riguardo al ricorso R.G. n. 1117/2022 sarebbe erroneo considerare il ricorso *“infondato in ragione dell’acclarata legittimità della prescrizione di utilizzare, nella rinaturalizzazione del sito Cava 4, materiali in ogni caso aventi le concentrazioni soglia di contaminazione previste dalla colonna A) della Tabella”;*

d) con riguardo al ricorso R.G. n. 73/2023, erroneamente il giudice di primo grado avrebbe ritenuto che esso dovesse *“essere respinto poiché la ricorrente ha utilizzato materiali non conformi al piano di recupero ambientale del sito de quo in quanto non aventi le caratteristiche sottoprodotto ma di rifiuto, e pertanto il Comune di Massarosa ha correttamente disposto la sospensione dei lavori”*, perché i materiali utilizzati avevano tutte le caratteristiche del sottoprodotto e, in ogni caso, non superavano le soglie di concentrazione di cui alla colonna A.

4. La società appellante ha poi riproposto, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 101, co. 2, c.p.a., i t motivi di ricorso non esaminati dal giudice di primo grado.

In particolare, il T.a.r. si sarebbe pronunciato su questioni fattuali e giuridiche estranee all'impianto motivazionale dei provvedimenti impugnati e alle censure dedotte da Nuova Cosmave e avrebbe omesso di esaminare alcuni dei motivi di ricorso sviluppati nelle impugnative.

4.1. Nel ricorso R.G. n. 1026/2022 (motivi I e II), era stata censurata l'ordinanza di rimozione dei rifiuti per aver illegittimamente ritenuto che gli inerti stoccati dalla ricorrente presso il suo stabilimento produttivo non fossero qualificabili come "sottoprodotti" per la mancanza del requisito del "riutilizzo certo" di cui all'art. 184 bis, co. 1, lett. b).

Le conclusioni cui sono giunte il Comune e l'Arpat sarebbero illegittime in primo luogo perché, il riutilizzo indicato come certo – innanzitutto dalle schede di conferimento redatte dai produttori degli inerti, che recavano come destinazione per il trasporto del materiale l'impianto dell'appellante in via del Brentino n. 476 – era per l'appunto quello da realizzarsi presso l'impianto di vagliatura, lavaggio e stoccaggio dell'odierna appellante e non quello consistente nel successivo impiego nelle opere di risistemazione ambientale della ex cava 4 del Brentino.

Si sarebbe trattato di un macroscopico errore, derivante dal travisamento delle informazioni contenute nelle schede di conferimento del sottoprodotto, redatte ai sensi del d.m. n. 264 del 2016 dalle ditte produttrici degli inerti inviati presso lo stabilimento della Nuova Cosmave.

Tali schede (doc. 5, allegato al ricorso R.G. n. 1026/2022), conformemente al permesso di costruire n. 47/2020, indicavano, come informazione aggiuntiva e facoltativa, la rinaturalizzazione della ex cava 4 sita in località Brentino quale finalità ultima del sottoprodotto riutilizzato, ma come destinazione fisica del medesimo, idonea a conferire certezza al riutilizzo, il deposito intermedio nello stabilimento dell'appellante in via del Brentino, n. 476 finalizzato alle operazioni di lavaggio, peso e vagliatura.

A giudizio dell'appellante, l'indicazione nelle schede tecniche della finalità ultima dell'utilizzazione degli inerti (ovvero la rinaturalizzazione dell'ex cava n.

4 del Brentino) non era necessaria, essendo sufficiente, ai fini della dimostrazione del riutilizzo certo, che il materiale fosse destinato all'impianto produttivo di Nuova Cosmave sito in Massarosa, via del Brentino n. 476, dotato di apposita autorizzazione unica ambientale per eseguire la lavorazione degli inerti.

La società appellante precisa, inoltre, che questi materiali erano stati oggetto di apposita compravendita prima della loro produzione, con la conseguenza che, ai sensi del d.m. n. 264/2016 e della circolare ministeriale n. 7619/2017, il relativo riutilizzo era certo sin dal principio e tale sarebbe rimasto fino allo stoccaggio per le fasi di pesatura, vagliatura, lavaggio.

4.2. Nel ricorso R.G. n. 1117/2022 era stato dedotto che, per legittimare l'ordinanza di rimozione dei rifiuti (che, come visto, esclude la qualificazione degli inerti come sottoprodotti perché non era certo il riutilizzo nella ex cava 4 del Brentino), il piano di monitoraggio avrebbe surrettiziamente introdotto l'obbligo di impiegare nei lavori di risistemazione ambientale solo materiali conformi ai valori soglia della più volte citata colonna A, quando:

a) la Conferenza dei servizi che ha concluso l'approvazione del piano di monitoraggio aveva una funzione meramente integrativa del contenuto del permesso di costruire n. 47/2020, che a sua volta recepiva la determina n. 838/2013 di approvazione del progetto di risistemazione ambientale della ex cava 4 del Brentino, ma non aveva la competenza per modificarne le previsioni e prescrizioni (Motivo I);

b) tra le prescrizioni dei titoli abilitativi non vi era affatto la generalizzata imposizione di impiegare esclusivamente materiali che rispettassero i valori di concentrazione delle sostanze inquinanti della più volte citata colonna A (motivo II);

4.3. Con il ricorso R.G. n. 73/2023 era stata impugnata l'ordinanza di sospensione dei lavori di cui al permesso di costruire n. 47/2020, evidenziando quanto segue:

- a) non era stata compiuta alcuna attività in difformità rispetto ai titoli autorizzativi;
- b) non vi era prova che i materiali concretamente impiegati dall'appellante al momento della sospensione non fossero conformi anche ai più stringenti standard ambientali di cui alla colonna A cit. (motivo I).

4.4. La società ripropone, ai sensi e per gli effetti dell'art. 101, co. 2, c.p.a. anche la domanda risarcitoria formulata nel giudizio R.G. n. 1026/2022, in sede di impugnazione dell'ordinanza di rimozione dei materiali stoccati presso il proprio stabilimento produttivo (R.G. n. 1026/2022).

Dopo aver ribadito la illegittimità della predetta ordinanza, la società sostiene che l'elemento soggettivo della responsabilità della p.a. sarebbe dimostrato dalla mancata effettiva considerazione dei chiarimenti e degli elementi istruttori offerti collaborativamente dalla società in sede di partecipazione procedimentale (doc. 7, allegato al ricorso R.G. n. 1026/2022).

La sussistenza e la quantificazione del danno sarebbero oggetto della relazione tecnica prodotta nel giudizio di primo grado (doc. 16, allegato al ricorso R.G. n. 1026/2022) e potranno essere ulteriormente provate nel corso del giudizio attraverso l'ammissione di idonea consulenza tecnica d'ufficio volta a determinare e quantificare:

- a) il danno c.d. "curriculare", correlato alla mancata esecuzione dell'autorizzato progetto di rinaturalizzazione;
- b) le ulteriori voci di danno di cui ai punti 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3 e 6.3.4 dell'istanza cautelare (relativi sostanzialmente alla rimozione e al conferimento in discarica degli inerti stoccati presso lo stabilimento produttivo).

Nell'ipotesi in cui, all'esito del giudizio di merito, si dovesse ritenere non suscettibile di soddisfazione la domanda di risarcimento come sopra quantificata, trattandosi di danni che non possono essere provati nel loro preciso ammontare, la società appellante ha chiesto che la valutazione venga effettuata in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Massarosa, eccependo in via preliminare l'improcedibilità dell'appello, avendo la società appellante prestato acquiescenza alle previsioni della nuova autorizzazione ex art. 208, che precludono, per la ex Cava 4, l'utilizzo di qualsivoglia materiale diverso dalle terre da scavo; in particolare, parte appellante avrebbe prestato acquiescenza ai decreti n. 7686 del 14 aprile 2023 e n. 13351 del 23 giugno 2023 della Regione Toscana (il decreto 7686/23, nuova autorizzazione, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006, prescriverebbe che i materiali da utilizzare nella ex Cava 4 siano esclusivamente terre provenienti da scavo).

Nel merito, ha contestato le deduzioni di parte appellante e ha chiesto conseguentemente la reiezione delle relative censure.

6. In data 23 agosto 2023 la società appellante ha depositato la ricevuta relativa alla presentazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato nei confronti dei decreti n. 7686 del 14 aprile 2023 e n. 13351 del 23 giugno 2023 della Regione Toscana.

7. Con ordinanza n. 3413/2023 è stata accolta la istanza cautelare, sospendendo gli effetti della ordinanza sindacale del Comune di Massarosa n. 16 del 7 luglio 2022 *“di rimozione rifiuti e smaltimento rifiuti rilevati da ARPAT presso l'impianto produttivo sito in via del Brentino n. 476, Massarosa, di proprietà della ditta Nuova Cosmave spa”*, in relazione al *periculum in mora*, e demandando alla fase di merito l'approfondimento dei motivi di impugnazione (sia sotto il profilo sostanziale, che sotto quello processuale).

8. Si è costituita in giudizio l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana, contestando le deduzioni di parte appellante e chiedendo il rigetto dell'appello.

9. Con memorie e repliche le parti costituite hanno ribadito le rispettive posizioni difensive.

10. Con ordinanza collegiale n. 4311/2024 sono stati disposti alcuni approfondimenti istruttori attraverso l'istituto della verifica tecnica, nominando quale verificatore il Presidente della Facoltà di Ingegneria per la

tutela dell'ambiente e del territorio della Università degli Studi di Firenze, con facoltà di delega a professore universitario con adeguata competenza in materia, cui è stato affidato il compito di redigere una relazione, nella quale, a seguito di appositi accertamenti, venissero chiariti i seguenti aspetti:

“a) se il materiale stoccato dalla società appellante presso il proprio stabilimento produttivo e destinato al riempimento dell'area dell'ex discarica denominata “Cava 4” del Brentino sia qualificabile come sottoprodotto o debba essere qualificato come rifiuto, avendo riguardo alle specifiche condizioni fattuali e tecniche indicate dall'art. 184 - bis, co. 1, d.lgs. n. 152/2006;

b) se il predetto materiale, in relazione alle concentrazioni soglia di contaminazione, sia compatibile con i parametri di cui alla tabella A (siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale) e/o con quelli di cui alla tabella B (siti ad uso commerciale e industriale), di cui all'allegato al Titolo V della Parte Quarta – Allegato 5 del d.lgs. n. 152/2006”.

11. In data 29 maggio 2025 il verificatore ha depositato la relazione definitiva di verifica.

11.1. Con riguardo al quesito sub a (se il materiale stoccato dalla società appellante presso il proprio stabilimento produttivo e destinato al riempimento dell'area dell'ex discarica denominata "Cava 4" del Brentino sia qualificabile come sottoprodotto o debba essere qualificato come rifiuto, avendo riguardo ai requisiti di cui all'art. 184 - bis, co. 1, lett. a), b), c) e d), d.lgs. n. 152/2006), il verificatore ha evidenziato quanto segue:

“Il materiale risponde al requisito a): “...la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;...”.

In merito al requisito b): “... è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;...”, si ritiene opportuno fare un distinguo. Con specifico riferimento all'utilizzo previsto nell'intervento di cui al P.d.C. 47/2020 (riempimento dell'area dell'ex discarica denominata "Cava 4" del Brentino), il materiale stoccato non risponde al requisito b) in quanto non rispetta i limiti indicati nella colonna A) della Tabella 1 dell'Allegato 5

al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 cui dovrebbe sottostare in ragione della destinazione d'uso prevista per l'area oggetto di intervento.

In termini più generali, prevedendo altri tipi di riutilizzo per i quali è richiesto il rispetto dei limiti di colonna B della suddetta Tabella 1, si può concludere, invece, che il materiale in oggetto risponde anche al requisito b).

Il materiale risponde al requisito c): la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale.

Il materiale risponde al requisito d): l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

In definitiva si ritiene che in linea generale il materiale risponda a tutti i requisiti fissati dall'art. 184 - bis, co. 1, d.lgs. n. 152/2006 e quindi sia qualificabile come sottoprodotto riguardo alle specifiche condizioni fattuali e tecniche indicate. Tuttavia, si giunge ad un(a) conclusione diversa, ovvero il materiale NON risponde a tutti i requisiti fissati dall'art. 184 - bis, co. 1, d.lgs. n. 152/2006 e quindi NON è qualificabile come sottoprodotto se si fa riferimento all'impiego previsto nell'intervento di cui al P.d.C. 47/2020 (riempimento dell'area dell'ex discarica denominata "Cava 4" del Brentino) in quanto viene a mancare il requisito b) ovvero la certezza del riutilizzo".

11.2. Con riguardo al quesito sub b (se il predetto materiale, in relazione alle concentrazioni soglia di contaminazione, sia compatibile con i parametri di cui alla tabella A (siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale) e/o con quelli di cui alla tabella B (siti ad uso commerciale e industriale), di cui all'allegato al Titolo V della Parte Quarta - Allegato 5 del d.lgs. n. 152/2006), il verificatore ha formulato le seguenti conclusioni:

“Dopo un’analisi dei dati si è arrivati alla conclusione che pur fissando un livello di confidenza molto elevato pari al 99%, l’intervallo di confidenza calcolato non ricomprende né il valore di concentrazione corrispondente alla colonna A (50 mg/kgSS) che risulta inferiore all’intervallo, né il valore di concentrazione corrispondente alla colonna B (750 mg/kgSS) che risulta nettamente superiore all’intervallo di confidenza.

Questo ci porta a concludere che con riferimento alla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 il materiale non rispetta i limiti indicati nella colonna A ma rispetta i limiti indicati nella colonna B".

12. Con memoria depositate rispettivamente in data 6 novembre e 9 novembre 2025, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana e il Comune di Massarosa, richiamate le conclusioni della relazione finale di verifica, hanno insistito per il rigetto dell'appello.

13. Nella memoria depositata in data 10 novembre 2025, la società appellante solleva delle contestazioni di carattere procedurale con riguardo alla verifica, evidenziando che il verificatore avrebbe parzialmente modificato le proprie conclusioni con riguardo al quesito sub a) senza rispettare il contraddittorio; la società appellante ha contestato anche l'eccezione di improcedibilità dell'appello, per sopravvenuto difetto di interesse, in relazione agli atti sopravvenuti, evidenziando che questi atti sono stati impugnati con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e che comunque residuerebbe l'interesse allo scrutinio delle censure anche in relazione alla domanda risarcitoria formulata dalla società nel giudizio di primo grado e riproposta in grado di appello.

14. All'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

15. L'oggetto del presente giudizio concerne la legittimità degli atti impugnati che si fondano sul presupposto della qualificazione come "rifiuto" e non come "sottoprodotto" del materiale stoccato dalla società appellante e destinato ad essere utilizzato per il riempimento di una ex cava; in particolare, l'amministrazione ha ritenuto che detto materiale non fosse utilizzabile per il riempimento dell'ex cava, in relazione al superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione previste dalla colonna A, Tabella I, Allegato 5, Parte IV, d.lgs. n. 152/2006.

16. In via preliminare, ritiene il Collegio che non sussistano i presupposti per dichiarare l'atto di appello improcedibile, in relazione ai provvedimenti

sopravvenuti.

In primo luogo, i predetti provvedimenti sono stati impugnati dalla società con ricorso straordinario al Capo dello Stato; in secondo luogo, la società appellante ha formulato anche istanza risarcitoria, con la conseguenza che deve ritenersi che permanga l'interesse della società alla verifica della legittimità degli atti impugnati quantomeno sotto il profilo risarcitorio.

17. Sempre in via preliminare, il Collegio rileva che non sussiste la violazione delle garanzie del contraddittorio nel procedimento seguito dal verificatore; rientra nelle prerogative del verificatore modificare, emendare o meglio precisare le proprie risposte ai quesiti formulati dal giudice, in relazione alle osservazioni dei tecnici nominati dalle parti.

Ne consegue che il fatto che nella relazione preliminare il verificatore avesse ritenuto il materiale stoccato presso l'impianto della società appellante conforme alle condizioni di cui all'art. 184 – bis del d.lgs. n. 152/2006 non precludeva allo stesso la possibilità di precisare che, in relazione alla sua specifica destinazione, il predetto materiale non potesse considerarsi conforme al requisito di cui alla lett. b) dell'art. 184 – bis del codice dell'ambiente e quindi non potesse essere qualificato come “sottoprodotto”.

18. Nel merito, il ricorso in appello è infondato.

18.1. Il Collegio deve rilevare che nella determinazione dirigenziale della Provincia di Lucca n. 838 del 28 marzo 2013, relativa all'approvazione, ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 152/2006, del progetto di chiusura e di ripristino ambientale, nonché di gestione della fase di post-esercizio e monitoraggio ambientale dell'area di ex discarica denominata “Cava 4”, al punto 7.15.2.

“*Tipologia dei materiali/ rifiuti ammessi?*”, è disposto quanto segue:

“7.15.2.1 *terre di scavo, quale materiale non compreso nella normativa sui rifiuti, i cui parametri, certificati da professionista abilitato (a seguito d'adeguato numero di indagini analitiche dei parametri chimico fisici caratteristici) rispettino i limiti previsti, per specifica destinazione d'uso, dalla Tabella 1 allegato 5 alla parte IV del DLGS n. 152/06;*

7.15.2.2 *Metodologia di verifica delle terre e rocce da scavo:*

- *il materiale usato per la rinaturazione dell'area deve essere classificata lotto per lotto in relazione alla propria origine e caratteristiche;*
- *la caratterizzazione del materiale deve essere eseguita sul sito di origine;*
- *il materiale da utilizzare per la rinaturazione deve possedere caratteristiche conformi alla rispettiva classificazione urbanistica dell'area di destinazione (Tabella 1 allegato 5 alla parte IV del DLGS n. 152/06);”.*

Tanto premesso, in primo luogo, si rivela priva di fondamento la tesi secondo cui l'amministrazione avrebbe dovuto far riferimento al d.lgs. n. 36/2006, anziché al d.lgs. n. 152/2006, atteso che nella determinazione dirigenziale della Provincia di Lucca sopra richiamata (non impugnata) si fa espresso riferimento alla Tabella 1, allegato 5, parte IV, d.lgs. n. 152/2006.

Oltre a ciò, l'amministrazione provinciale nell'individuare il materiale da utilizzare per la rinaturalizzazione precisa che detto materiale “*deve possedere caratteristiche conformi alla rispettiva classificazione urbanistica dell'area di destinazione*”.

Orbene, nella sentenza impugnata, il giudice di primo grado (al paragrafo 7.) ha evidenziato con motivazione immune dalle dedotte censure quanto segue:

“7. La destinazione d'uso dell'area interessata dall'intervento di recupero ambientale è “E5 - Cave e siti di discarica dismessi di recupero ambientale” e in base all'art. 33 delle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico Comunale, rientra nell'ambito delle aree a prevalente ed esclusiva funzione agricola. Su di esse la stessa norma, al comma 4, prevede che una volta ultimata la rinaturalizzazione siano ammissibili interventi per collocare impianti tecnici e per servizi territoriali; destinazioni di servizio con particolare riferimento a quelle sportive e ricreative ovvero verde pubblico, piazze e spazi aperti attrezzati.

La Tabella prevede limiti di concentrazione soglia di contaminazione distinti in due colonne A) e B), la prima valevole per i siti ad uso verde pubblico e privato residenziale, e la seconda per quelli ad uso commerciale e industriale. L'area di cui si tratta non rientra nella seconda categoria e, pertanto, come correttamente replica la difesa comunale, i limiti per l'utilizzo dei materiali destinati al recupero ambientale della Cava 4 sono da individuare nella colonna A).

A questo proposito deve essere respinta la tesi della ricorrente secondo cui la normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006 non sarebbe applicabile, dovendo farsi riferimento invece alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 36/2006 poiché proprio quest'ultima normativa, all'articolo 13, comma 1, prescrive il rispetto, tra l'altro, delle norme in materia di gestione dei rifiuti".

Ne consegue che, da un lato, diversamente da quanto rappresentato dalla società appellante, è la stessa determinazione dirigenziale della Provincia di Lucca n. 838 del 28 marzo 2013 a far riferimento alla destinazione urbanistica dell'area ai fini della individuazione del materiale da utilizzare per la rinaturalizzazione dell'area, dall'altro, le deduzioni di parte appellante rispetto alla individuazione della colonna A, Tabella 1, allegato 5, parte IV del d.lgs. n. 152/2006 quale quella più idonea in relazione alla specifica disciplina urbanistica del Comune di Massarosa si rivelano generiche e non suscettibili di favorevole apprezzamento.

18.2. Con riguardo al superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, il verificatore è pervenuto alle seguenti conclusioni:

"Dopo un'analisi dei dati si è arrivati alla conclusione che pur fissando un livello di confidenza molto elevato pari al 99%, l'intervallo di confidenza calcolato non ricomprende né il valore di concentrazione corrispondente alla colonna A (50 mg/kgSS) che risulta inferiore all'intervallo, né il valore di concentrazione corrispondente alla colonna B (750 mg/kgSS) che risulta nettamente superiore all'intervallo di confidenza. Questo ci porta a concludere che con riferimento alla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 il materiale non rispetta i limiti indicati nella colonna A ma rispetta i limiti indicati nella colonna B".

In conclusione, il verificatore ha accertato che il materiale individuato dalla società per la rinaturalizzazione dell'area non rispetta i parametri fissati per la colonna A, Tabella 1, allegato 5, parte quarta, d.lgs. n. 152/2006.

18.3. Inammissibile, per difetto di interesse, e comunque infondato è il secondo motivo di appello.

L'art. 184 – bis, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 dispone quanto segue:

“1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l’ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana”.

In base alla formulazione della norma, ai fini della qualificazione di una sostanza o di un oggetto come “sottoprodotto”, debbono ricorrere contestualmente “tutte” le condizioni di cui alle lett. a), b), c), e d) dell’art. 184 – bis, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

Orbene, il verificatore ha evidenziato che il materiale individuato dalla società per la rinaturalizzazione dell’area non risponde alle caratteristiche di cui alla lett. b) dell’art. 184 – bis, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (“*b) è certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi?*”), non essendo conforme ai parametri della colonna A, Tabella 1, allegato 5, parte IV del predetto decreto.

Diversamente da quanto rappresentato dalla società appellante, ritiene il Collegio che la qualifica di sottoprodotto non possa essere effettuata in astratto, ma deve essere effettuata in concreto, in relazione alla destinazione effettiva e certa del materiale; il fatto che il materiale stoccato potesse essere riutilizzato per altri scopi non consente di attribuire ad esso “la certezza” del riutilizzo, che nel caso di specie sussisteva solo rispetto alla cava cui era destinato.

Del resto, neppure la società contesta la destinazione finale del predetto materiale alla rinaturalizzazione dell’area in questione, sostenendo che anzi che

esso fosse idoneo ad essere utilizzato per tale finalità.

Sennonché, come sopra evidenziato, in sede di verifica, è stato accertato che il materiale individuato dalla società non era idoneo alla rinaturalizzazione dell'area, in quanto non conforme ai parametri delle concentrazioni soglia di contaminazione previste dalla colonna A, Tabella 1, allegato 5, parte IV del d.lgs. n. 152/2006.

18.4. Infondato è il terzo motivo di appello, con il quale la società appellante ha contestato la non conformità del materiale individuato per la rinaturalizzazione dell'area, ritenendo che esso fosse conforme ai parametri di cui alla Tabella 1, allegato 5, parte quarta, d.lgs. n. 152/2006, colonna A.

A tale riguardo si richiamano le conclusioni del verificatore sopra riportate (paragrafo 18.2.), che escludono in maniera categorica che il predetto materiale possa considerarsi compatibile con i parametri della colonna A, ritenendo che esso sia conforme ai parametri della colonna B.

18.5. Infine, debbono essere disattese anche le censure riproposte dalla società appellante con riguardo all'ordinanza di rimozione dei rifiuti n. 16/2022 per aver illegittimamente ritenuto che gli inerti stoccati dalla società presso il suo stabilimento produttivo non fossero qualificabili come “sottoprodotti” per la mancanza del requisito del “riutilizzo certo” di cui all'art. 184 bis, co. 1, lett. b).

Occorre premettere che il verificatore, pur dando atto che il materiale stoccato dalla società appellante possa in astratto essere qualificato come “sottoprodotto”, ha tuttavia precisato che “... *il materiale NON risponde a tutti i requisiti fissati dall'art. 184 - bis, co. 1, d.lgs. n. 152/2006 e quindi NON è qualificabile come sottoprodotto se si fa riferimento all'impiego previsto nell'intervento di cui al P.d.C. 47/2020 (riempimento dell'area dell'ex discarica denominata "Cava 4" del Brentino) in quanto viene a mancare il requisito b) ovvero la certezza del riutilizzo*”.

Non può essere condivisa la tesi della società appellante secondo la quale si sarebbe trattato di “...*un macroscopico errore, derivante dal travisamento delle informazioni contenute nelle schede di conferimento del sottoprodotto, redatte ai sensi del d.m. n. 264 del 2016 dalle ditte produttrici degli inerti inviati presso lo stabilimento della*

Nuova Cosmave. Tali schede (doc. 5, allegato al ricorso r.g. n. 1026/2022), infatti, come si accennava, conformemente al permesso di costruire n. 47/2020, indicavano, come informazione aggiuntiva e facoltativa, la rinaturalizzazione della ex cava 4 sita in località Brentino quale finalità ultima del sottoprodotto riutilizzato, ma come destinazione fisica del medesimo, idonea a conferire certezza al riutilizzo, il deposito intermedio nello stabilimento dell'appellante in via del Brentino, n. 476 finalizzato alle operazioni di lavaggio, peso e vagliatura”.

Nella ordinanza n. 16/2022 è evidenziato: *“dall’avvio del deposito dei residui (ultimo trimestre 2019) ad oggi non risulta avviata alcuna operazione di recupero degli stessi, che restano quindi in deposito presso l’impianto di Nuova Cosmave SpA in contrasto anche (come tempi – superiori a 180 giorni – e modalità di deposito non distinto per produttore) rispetto alle schede di identificazione del sottoprodotto”.*

La stessa società appellante riconosce che le schede di identificazione del materiale individuavano come destinazione finale del materiale la rinaturalizzazione della ex cava 4 sita in località Brentino (atto di appello, pag. 25) e sostiene nell’atto di appello che esso avesse le caratteristiche per essere utilizzato a tale scopo.

L’ordinanza sindacale impugnata si rivela quindi immune dalle dedotte censure; come sopra evidenziato, la verifica della qualificazione di una sostanza o di un oggetto come “sottoprodotto” non può essere effettuata in astratto, ma deve essere effettuata in concreto, in relazione alla sua destinazione effettiva e certa; si ribadisce che il fatto che il materiale stoccato potesse essere riutilizzato per altri scopi non consente di attribuire ad esso la certezza del riutilizzo da parte del produttore o di terzi, che nel caso di specie sussisteva solo rispetto alla cava cui era destinato.

19. L’infondatezza delle censure dedotte dalla società appellante con riguardo alla legittimità degli atti impugnati non consente di ravvisare, sotto il profilo della antigiridicità, i presupposti della responsabilità aquiliana della p.a. per i danni asseritamente subiti dalla società appellante.

20. In conclusione, il ricorso in appello è infondato e va respinto.

21. In considerazione della complessità delle questioni dedotte in giudizio, ritiene il Collegio che le spese del grado di appello debbano essere compensate tra le parti.

Le spese di verificaione, da liquidare con separato provvedimento, sono poste in via esclusiva a carico della società appellante.

P.Q.M.

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

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

Pone a carico della società appellante le spese della verificaione, da liquidare con separato provvedimento.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Marotta

IL PRESIDENTE

Luca Lamberti

IL SEGRETARIO