

Materiali inerti da attività estrattiva: il deposito permanente nel lago di cava integra gestione di rifiuti e non riutilizzo come sottoprodotto

Cons. Stato, Sez. VI 15 giugno 2026, n. 4784 - Franconiero, pres. f.f.; Palmieri, est. - Monte Verde Calcestruzzi s.r.l. (avv.ti Pellegrino, Vivani, Sordini) c. Comune di Colturano (avv.ti De Marini, Savorelli) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Natura di rifiuto degli inerti da attività estrattiva - Riutilizzo nel ciclo produttivo - Limiti al riutilizzo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Monte Verde Calcestruzzi s.r.l. (di seguito, per brevità: la società) – svolgente attività estrattiva, nonché di produzione e commercializzazione di calcestruzzo – ha impugnato innanzi al TAR Lombardia l'ordinanza n. 1/2019, con cui il Comune di Colturano le ha ordinato la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti sulle aree site in Via Colombara, identificate catastalmente al foglio 1, p.lle 13, 100, 275, 269.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti la società ha impugnato l'ordinanza n. 2/21, di estensione dell'ordine al Fallimento Lavagna Scavi s.r.l, e di conferma dell'ordine alla ricorrente.

A sostegno del ricorso e dei successivi motivi aggiunti, essa ha dedotto la sussistenza di plurime violazioni di legge, nonché l'eccesso di potere da parte dell'Amministrazione.

Ha chiesto pertanto l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria delle spese di lite.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Colturano, l'Unione dei Comuni Sud Est di Milano "Parco dell'Addetta", e la Città metropolitana di Milano, chiedendo il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti, con vittoria delle spese di lite.

Con sentenza n. 329/23 il TAR Lombardia ha accolto parzialmente il ricorso e i motivi aggiunti.

Avverso tale statuizione giudiziale la società ha interposto appello, nelle parti cui la pronuncia ha ritenuto che l'ampliamento della sponda e la riduzione dell'area lacuale fosse iniziata prima del 2009, e che i materiali utilizzati per farlo potessero essere qualificati come rifiuti, e più in generale, nella parte in cui essa ha affermato la responsabilità dell'appellante sino al 31.12.2010.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e a parziale riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento integrale degli atti impugnati in primo grado. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

La Città Metropolitana di Milano, nonché il Comune di Colturano, hanno chiesto il rigetto dell'appello, quest'ultimo anche in virtù dell'accoglimento dello spiegato appello incidentale. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

All'udienza di smaltimento dell'11.5.2026 – tenutasi mediante modalità di collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 87 comma 4-bis c.p.a. – l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. L'appello principale è infondato.

3. Con il primo motivo di gravame, la società lamenta l'erroneità della sentenza, nella parte in cui essa ha ritenuto provata la collocazione nel lago di cava fin dal 2006 del materiale derivante dall'attività di estrazione, con realizzazione di un piazzale artificiale in area non autorizzata a detta attività, e ha conseguentemente ritenuto legittimi i provvedimenti impugnati, nella misura in cui essi hanno individuato una sua responsabilità per l'accumulo dei rifiuti nell'area di pertinenza nel periodo dal 2006 sino al 31.12.2010.

La censura è infondata.

4. La società è stata autorizzata a svolgere l'attività estrattiva dapprima con provvedimento n. 50/2001 del 26/07/2001, poi con autorizzazione n. 43/2005 rilasciata in data 3.3.2005, e infine con autorizzazione n. 501/2009 del 21/10/2009, cui era correlata l'autorizzazione paesaggistica n. 29/2009 del 30/07/2009.

Successivamente, la società ha ceduto, con decorrenza dal 31 dicembre 2010, a Lavagna Scavi il ramo di azienda consistente nei beni organizzati per l'attività estrattiva, e ha affittato, con decorrenza dal 1° gennaio 2011, alla medesima Lavagna Scavi il ramo di azienda avente ad oggetto l'attività di lavorazione, stoccaggio e compravendita di inerti esercitata su terreni di proprietà della concedente.

5. Tanto premesso, come correttamente accertato il TAR meneghino, il raffronto tra lo stato dei luoghi al 18.11.2004, attestato nell'allegato 1 all'autorizzazione n. 43/2005 rilasciata in data 3.3.2005, nel quale l'Area 2 era integralmente connotata dalla presenza del lago di cava, e lo stato di fatto al 13.1.2009, attestato dall'allegato 1 all'autorizzazione n. 501/2009 del 21/10/2009, che evidenzia un ampliamento della sponda, e riduzione dell'area lacuale, dimostra che l'attività di ampliamento della sponda, con connessa creazione del piazzale, era stata avviata ed in gran parte eseguita prima del rilascio dell'autorizzazione n. 501/2009, e segnatamente in un periodo compreso tra il 3.3.2005 e il 13.1.2009.

La relativa documentazione è dirimente nel senso ora indicato, ed è tanto più attendibile, in quanto proveniente direttamente dall'appellante.

6. Di contro, non colgono nel segno le contrarie argomentazioni di parte appellante, le quali si fondano sullo stato di fatto connesso all'autorizzazione n. 501/09 del 21.10.2009, la quale non ha tuttavia alcuna efficacia sanante dell'attività di ampliamento posta in essere prima di tale data.

L'appellante propone poi una visione del tutto soggettiva dello stato di fatto dei luoghi di causa, la quale risulta smentita per tabulas non solo dai suddetti allegati alle autorizzazioni del 2005 e del 2009, ma anche dalla relazione del locale Corpo di PM, i cui accertamenti, in quanto provenienti da un pubblico ufficiale, devono ritenersi fidefacenti sino a querela di falso.

7. Orbene, come emerge dalla suddetta relazione, i rilievi satellitari riferiti al marzo 2006, mostrano l'avvenuta realizzazione, nella preesistente zona lacuale, di un piazzale artificiale, ottenuto tramite deposito non autorizzato nel lago di cava dei rifiuti prodotti dall'attività estrattiva. Il rilievo satellitare riferito al successivo luglio 2008 evidenzia la progressiva estensione del nominato piazzale artificiale, dal quale è possibile altresì notare una "fuoriuscita di reflui nel laghetto (forse residui limoso-argillosi)" (cfr. Relazione cit, p. 7).

Emerge altresì da tale relazione che: "Visionando l'autorizzazione dirigenziale n. 501/2009, tuttora in essere, si verificava che le aree di stoccaggio materiali inerti provenienti dall'esterno e le aree di stoccaggio del materiale lavorato erano posizionate in luoghi diversi dall'area sopraccitata".

La suddetta relazione dà infine atto della presenza, nell'Area 2, di inerti da demolizione e di dischetti di plastica, in alcun modo autorizzati.

Per tali ragioni, è evidente l'illiceità dell'attività posta in essere dalla società sino al 31.12.2010, la qual cosa legittima – in parte qua – l'emissione dell'impugnata ordinanza.

Ne consegue il rigetto delle relative censure.

8. Con l'ulteriore motivo di gravame, l'appellante censura la pronuncia impugnata nella parte in cui essa afferma che sia stato realizzato un piazzale artificiale in un'area in cui non era stata autorizzata la suddetta attività.

Sul punto, la società deduce la legittimità della modifica dell'area di cava durante la coltivazione, avuto riguardo al carattere di provvisorietà e di precarietà della relativa attività.

L'assunto è attinto da errore nel presupposto fattuale, dovendosi invece affermare che il deposito di materiali nel lago di cava, con creazione di un piazzale artificiale, è operazione permanente e non reversibile. Invero, come correttamente argomentato dal giudice di prime cure, il materiale sversato nel lago di cava, e ivi depositato ininterrottamente per svariati anni, con creazione di un piazzale artificiale, depone nel senso diametralmente opposto al carattere di provvisorietà dedotto dalla società, evidenziando invece l'intenzione di disfarsi di tali materiali, che in quanto non collegati ad alcun ciclo estrattivo non possono che qualificarsi come rifiuti, con conseguente illiceità del loro deposito incontrollato.

Per tali ragioni, il relativo motivo di gravame è infondato, e va dunque disatteso.

9. Con l'ulteriore e correlato motivo di appello, la società contesta la qualificazione degli inerti depositati sul piazzale artificiale in termini di rifiuti.

In particolare, ad avviso dell'appellante, gli inerti sarebbero stati "riutilizzati nell'ambito dello stesso sito di cava, per interventi rimodellamento, al pari di qualsiasi materiale inerte e sono quindi rimasti all'interno del ciclo produttivo dell'attività estrattiva dell'Appellante. Essi, pertanto, erano e sono esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti, ai sensi dell'art. 185, comma 2, lett. d) del TUA" (atto di appello, p. 29).

L'assunto è infondato.

Rileva il Collegio che, come condivisibilmente chiarito dalla S.C: "In tema di gestione dei rifiuti, l'applicazione della disciplina derogatoria sulle terre e rocce da scavo di cui all' articolo 185, comma 1, lett. c), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui le sottrae al regime dei rifiuti, richiede che esse siano riutilizzate a fini costruttivi come sottoprodotto nel medesimo sito nel quale sono state estratte ovvero in un sito diverso" (Cass. pen, III, 16.3.2023, n. 26805).

In termini confermativi, la Corte nomofilattica ha affermato che: "Le terre e le rocce derivanti dallo sfruttamento delle cave sono sottratte al campo di applicazione della disciplina sui rifiuti nel solo caso in cui rimangano entro il ciclo produttivo di un sito autorizzato ai sensi del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 117" (Cass. pen, III, 1.6.2022, n. 34630).

10. Pertanto, a differenza di quanto erroneamente sostenuto dall'appellante, non è la composizione chimica del materiale a escludere che si tratti di rifiuti, ma la sua volontà di disfarsene da parte del proprietario/utilizzatore.

Orbene, nella fattispecie in esame, non solo non vi è alcuna prova del fatto che i materiali in esame fossero stati riutilizzati dalla società nell'ambito del ciclo produttivo, ma vi è la prova contraria del suo abbandono ininterrotto per svariati anni, con creazione di un piazzale artificiale.

Per tali ragioni, non trova applicazione il regime derogatorio di cui all'art. 185 2° comma d. lgs. n. 152/06, venendo piuttosto in rilievo una fattispecie di sversamento non autorizzato di rifiuti, la qual cosa legittima l'impugnato ordine di rimozione.

Per tali ragioni, la relativa censura è infondata, e va dunque disattesa.

11. Con l'ulteriore motivo di gravame, l'appellante censura la pronuncia impugnata nella parte in cui essa ha escluso che la condotta in esame fosse stata sanata dalla successiva autorizzazione estrattiva rilasciata nel 2009, ovvero da quella paesaggistica ad essa connessa.

Ad avviso dell'appellante: "in primo luogo il capo di sentenza censurato è erroneo in quanto non vi era necessità di alcuna

sanatoria ... In secondo luogo, la Sentenza non considera che l'art. 146 del D. lgs. 42/2004 consente il rilascio del titolo paesaggistico, successivamente alla realizzazione degli interventi, e quindi in sanatoria, <<nei casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5>>. È, quindi, possibile sanare paesaggisticamente, successivamente alla loro realizzazione i lavori che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi" (atto di appello, p. 31).

12. L'assunto è coerente nelle premesse, ma errato nella sua pratica applicazione.

Coerente nelle premesse, in quanto il citato art. 167, commi 4 e 5 d. lgs. n. 42/04, consente il rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

Errato nella sua pratica applicazione, in quanto tale previsione normativa esclude il rilascio del titolo paesaggistico in sanatoria in relazione alle attività che abbiano determinato creazione di nuove superfici o volumi.

13. Orbene, nella fattispecie in esame, l'ampliamento del piazzale, in quanto determinante creazione di nuova volumetria, non è sanabile neanche in via postuma, stante il divieto stabilito dalla cennata previsione normativa.

Ne consegue che nessuna autorizzazione al deposito incontrollato di rifiuti può discendere dal rilascio dell'autorizzazione estrattiva del 2009, nonché di quella paesaggistica ad essa sottesa, in quanto tali titoli presupponevano la legittimità della situazione di fatto esistente a tale data; legittimità tuttavia da escludersi, atteso che, come sopra esposto, il raffronto dello stato dei luoghi dal 2004 al 2009 dimostra che l'attività di ampliamento della sponda, con connessa creazione del piazzale, era stata avviata ed in gran parte eseguita prima del rilascio dell'autorizzazione n. 501/2009, e segnatamente in un periodo compreso tra il 3.3.2005 e il 13.1.2009.

14. Per tali ragioni, il relativo motivo di gravame è infondato, e va dunque rigettato.

15. Con l'ultimo motivo di gravame, la società lamenta l'illegittimità della seconda ordinanza (ord. n. 2/21, impugnata con motivi aggiunti), in quanto emessa in violazione delle garanzie partecipative.

L'assunto è infondato.

La semplice lettura della citata ordinanza n. 2/21 consente di affermare che essa è sostanzialmente ripetitiva di quanto già oggetto di accertamento con la prima ordinanza n. 1/19. Invero, nell'incipit iniziale essa richiama tale ultima ordinanza, senza svolgere alcun ulteriore accertamento in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'emanazione dell'ordine di rimozione dei rifiuti.

Piuttosto, l'emissione di tale ordinanza si è resa necessaria in conseguenza del successivo fallimento della cessionaria di ramo d'azienda Lavagna Scavi s.r.l. e in risposta alle plurime richieste di proroga provenienti dalla Curatela fallimentare. Pertanto, la natura semplicemente ricognitiva di tale ordinanza esclude la necessità di attivazione del preventivo contraddittorio procedimentale, viceversa attuato nel procedimento culminato con l'adozione dell'ordinanza n. 1/19.

Ne consegue il rigetto del relativo motivo di gravame.

16. Conclusivamente, l'appello principale è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

17. Il rigetto dell'appello principale comporta l'improcedibilità dell'appello incidentale, per sopravvenuta carenza di interesse da parte del Comune di Colturano, avendo il civico ente proposto detto gravame in via soltanto prudenziale, e subordinatamente all'accoglimento del gravame principale.

18. Sussistono giusti motivi, legati alla natura delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello principale, come in epigrafe proposto, nonché su quello incidentale, così provvede:

- rigetta l'appello principale;
- dichiara l'improcedibilità dell'appello incidentale.

Compensa le spese di lite.

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

(Omissis)