

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 01516/2025 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 1516 del 2025, proposto dalla società Le Cave S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Buffoni e Andrea Cardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

l'ente Parco regionale delle Alpi Apuane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Sergio Fienga in Roma, piazzale delle Belle Arti 8;

il Ministero della cultura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

la Regione Toscana e la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Lucca e Massa Carrara, non costituite in giudizio;

nei confronti

del Comune di Vagli Sotto, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Toscana, sezione II, 5 novembre 2024 n.1252, che ha respinto il ricorso n. 241/2024 R.G. proposto per l'annullamento:

a) del provvedimento 11 gennaio 2024 n.2, notificato il successivo 16 gennaio, con il quale il Coordinatore del Settore governo del territorio del Parco regionale delle Alpi Apuane ha negato la pronuncia di compatibilità ambientale per il progetto di coltivazione della cava "Colubraia" di cui all'istanza 10 giugno 2022 prot. n.2352 della Le Cave S.r.l.;

di ogni altro atto alla stessa presupposto e conseguente e in particolare:

b) dei verbali delle conferenze di servizi 5 dicembre 2022, 25 maggio 2023, 26 luglio 2023, 12 ottobre 2023 e 21 dicembre 2023;

c) della comunicazione dei motivi ostativi 20 ottobre 2023;

d) dei pareri della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Lucca e Massa Carrara e dell'Avvocatura Regionale;

e per la condanna

del Ministero della cultura e del Parco regionale al risarcimento del danno;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e dell'ente Parco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Esiste in Comune di Vagli di Sotto, nella zona delle Alpi Apuane, un complesso di "agri marmiferi" -ovvero di terreni dai quali si può estrarre il marmo, che in

quella zona è notoriamente pregiato- di proprietà comunale, distinto in due parti, la prima denominata “Cava Colubraia”, coincidente con parte del mappale 3910 del foglio catastale 236 di quel Comune; la seconda denominata “Cava Colubraia Focoletta” coincidente con parte dello stesso mappale 3910 e del mappale 4027 dello stesso foglio (doc. ti 1 e 1 a ricorso I grado, atti di concessione, di cui subito). Si controverte del provvedimento meglio indicato in epigrafe (doc. 1 in appello amministrazione statale, foliaro 27 ottobre 2025), che ha negato alla ricorrente appellante la richiesta autorizzazione per coltivare queste cave, riunite in un unico stabilimento.

2. Per chiarezza, va riassunta la normativa regionale rilevante in materia.

2.1 Nella Regione Toscana, l'attività di estrazione del marmo è disciplinata anzitutto da uno strumento generale di pianificazione, ovvero il piano attuativo di bacino estrattivo- PABE, previsto dall'art. 113 della l.r. 10 novembre 2014 n.65, secondo il quale appunto *“all'interno dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane, come identificati dal piano paesaggistico regionale, le nuove attività estrattive sono subordinate all'approvazione di un piano attuativo, di iniziativa pubblica o privata, riferito all'intera estensione di ciascun bacino estrattivo”*, piano che *“individua le quantità sostenibili e le relative localizzazioni nel rispetto della pianificazione regionale in materia di cave e delle previsioni degli strumenti della pianificazione territoriale”* e ai sensi del successivo art. 114 è adottato e approvato dal Comune interessato.

2.2 Nel caso di specie, il Comune intimato appellato ha approvato il proprio PABE con la deliberazione del Consiglio 9 aprile 2019 n.23 (doc. 3 ricorso I grado).

2.3 Nel rispetto della pianificazione relativa, e quindi del PABE, la normativa nazionale, in particolare l'allegato III parte seconda, lettera s) e l'allegato IV parte seconda § 8 lettera i) del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, richiede per l'apertura di una cava, a seconda della sua importanza, il rilascio della valutazione di impatto ambientale – VIA, ovvero della verifica di assoggettabilità a VIA.

2.4 Nella Regione Toscana, ai sensi dell'art. 45 *ter* comma 3 della l. r 12 febbraio

2010 n.10, il rilascio di questi provvedimenti ove relativi ad una cava che non superi una data dimensione e ricada nella relativa area è poi di competenza degli enti parco regionali. Nella specie, non è contestato che la cava per cui è processo ricada nell'area del Parco regionale delle Alpi Apuane, da cui la relativa competenza.

2.5 L'apertura di una cava richiede poi, com'è noto, ulteriori titoli autorizzativi, segnatamente l'autorizzazione all'attività estrattiva, prevista nella Regione Toscana dalla citata l.r. 27 marzo 2015 n.35. Ciò posto, in questi casi, ai sensi dell'art. 73 bis della l.r. 10/2010, viene rilasciato un *“provvedimento autorizzatorio unico, comprendente il provvedimento di VIA ed i titoli abilitativi richiesti dal proponente”* e il relativo procedimento si svolge secondo le norme nazionali, ovvero *“con le modalità di cui all'articolo 27 bis del d.lgs. 152/2006”*.

3. Ciò premesso, si illustra la vicenda per la quale è specificamente processo, non controversa quanto ai fatti storici.

3.1 La cava Colubraia era stata in passato già data in concessione ad altra impresa, certa Peranto S.r.l., estranea a questo contenzioso, la quale però aveva ricevuto un'ordinanza 28 aprile 2017 n.5 del Parco, che le intimava la sospensione dell'attività e la rimessione in pristino, a causa di accertati lavori difformi dal titolo autorizzativo, ovvero di escavazioni con modalità non consentite e dello spandimento *“sui piazzali di cava e in galleria, di grandi quantità di marmettola”* (doc. 2 ricorso I grado, ordinanza).

3.2 Come è notorio nel relativo settore di attività, per *“marmettola”* si intende un rifiuto costituito da un fango carbonatico dall'aspetto biancastro, prodotto dall'attività di estrazione del marmo e costituito in generale da acqua utilizzata per raffreddare le lame di taglio e per raccogliere le polveri così prodotte, da particelle polverulente di marmo – da cui la qualificazione in termini di fango *“carbonatico”*, dato che il marmo, notoriamente, è composto da carbonati- da tracce del terriccio presente nella cava e talora da tracce di acciaio diamantato e di oli e grassi minerali,

provenienti dalle macchine usate per il taglio del minerale. Sempre per dato notorio nel relativo settore, la marmettola non può in generale essere dispersa nell'ambiente, perché dannosa per l'equilibrio ecologico, nei termini che saranno meglio illustrati oltre con riferimento al caso di specie.

3.3 A seguito della sospensione dell'attività, la Peranto non è più riuscita ad ottenere un titolo per sfruttare la cava (cfr. doc. 2 a ricorso I grado, provvedimento di diniego del Parco 6 agosto 2020 n.17); di conseguenza, il Comune, con atti 31 gennaio 2022 n. 24 e n.25 (doc. ti 1 e 1 a ricorso I grado), ha dato in concessione l'intero complesso, ovvero sia la cava Colubraia, sia la cava Colubraia Focoletta, alla ricorrente appellante.

3.4 Intenzionata a sfruttare il giacimento, la società ha presentato al Parco con atto 10 giugno 2022 prot. n.2352 (cfr. doc. 1 in appello amministrazione statale, foliaro 27 ottobre 2025, cit. a p. 2, ove i corretti estremi di presentazione) l'istanza per il rilascio del PAUR, corredata di tutti gli elaborati (doc. 5 ricorso I grado, avviso di presentazione; doc. ti 5 a - 5 g ricorso I grado, allegati tecnici). Per quanto qui interessa, il progetto considera unitariamente le due cave, denominandole soltanto "Colubraia", e prevede in sintesi lo sviluppo di due gallerie esistenti, denominate Nord e Sud, in allontanamento dall'area ove è presente una cavità carsica censita, denominata "Buca dei Francesi" a una certa distanza da essa, il tutto per un previsto volume di scavo di 61.500 mc in dieci anni, corrispondente ad una resa in termini di marmi commercializzabili stimata in 20.159 mc (cfr. la relazione tecnica, doc. 5 a ricorso I grado, pp. 35 e ss. e in part. la p. 40 ove si afferma che *"la coltivazione non inciderà mai direttamente sulla Buca dei Francesi"*; cfr. anche le planimetrie alla tavola 12 ivi richiamata, doc. 5 b ricorso I grado).

3.5 Il procedimento, avviato il successivo 8 settembre 2022 (doc. 1 in appello amministrazione statale, foliaro 27 ottobre 2025, cit.), ha visto cinque riunioni della conferenza di servizi, nei giorni 5 dicembre 2022, 25 maggio 2023, 26 luglio 2023, 12 ottobre 2023 e 21 dicembre 2023 (cfr. i relativi verbali nel doc. 1 in appello amministrazione statale, foliaro 27 ottobre 2025, cit.).

3.6 Ai sensi dell'art. 27 bis comma 4 del d. lgs. 152/2006, che le prevede, nell'ambito di questo procedimento veniva in particolare presentata l'osservazione 19 ottobre 2022 prot. n.23 della FST- Federazione Speleologica Toscana (doc. 6 ricorso I grado e doc. 15 Parco in I grado), il cui contenuto ora si riassume nei tratti essenziali.

3.6.1 L'osservazione in primo luogo fa presente che nella relazione tecnica *“le estensioni e i dislivelli per [la] Buca dei Francesi non sono aggiornate”* e allega *“i valori aggiornati che sono consultabili sul catasto regionale ma anche sul rilievo allegato alla TAV12”* di cui si è detto.

3.6.2 Ciò posto, l'osservazione contesta quanto affermato dalla società, nel senso che l'escavazione non potrebbe interferire con la Buca e deduce invece che *“i rami ascendenti di Buca dei Francesi, visibili nel rilievo, raggiungono quota 1163 m slm e sono a pochissimi metri dagli ambienti già esistenti della galleria Sud. La quota piazzale della galleria Sud attuale risulta essere 1150.85m slm, inoltre, come si evince dal rilievo le zone della grotta adiacenti alla galleria si articolano in varie condotte e ambienti, alcune delle quali ancora da esplorare, che si dirigono verso la galleria in progetto. Si prega di porre attenzione ad eventuali fratture in quelle zone e di provvedere immediatamente alle segnalazioni del caso”*.

3.6.3 L'osservazione inoltre deduce che *“varie zone della grotta sono state interessate da cospicui depositi di marmettola e sono tuttora presenti. Nei periodi di lavorazione, transitando all'interno della grotta, era molto chiaro l'apporto giornaliero, se non orario, di nuovi accumuli. La Buca dei Francesi è una cavità assorbente a regime perenne e presenta un torrente interno percorribile fino ai 535m slm dove, ormai prossimo al livello di base dell'acquifero della zona, si infiltra tra le rocce portando con sé tutto quello che ha preso in carico nel suo percorso. La grotta in questione, perciò, è un veicolo eccezionale per ogni tipo di deposito antropico o naturale che si infiltri nel sottosuolo. Facciamo presente che dalla ripresa delle attività estrattive nel bacino estrattivo di Colubraia, nel periodo*

2013-2015, fu già segnalato al Sindaco di Vagli, da parte dei Gruppi speleologici Livornese e Lucchese, la presenza di "marmettola" all'interno della grotta, presenza rilevata in modo cospicuo sino all'ultimo periodo delle lavorazioni qui esercitate", senza però che alla segnalazione fosse seguito alcunché di concreto.

3.6.4 L'osservazione deduce ancora che "Dall'ultima sospensione dei lavori in cava, il problema non è rientrato. Sono presenti in vari tratti di grotta degli accumuli di marmettola ormai pressoché cementata che vanno ad occludere le porosità e le fratture della grotta e di conseguenza, presumibilmente, dell'acquifero sino alla sorgente del fiume Frigido".

3.6.5 Come si evidenzia per chiarezza e deve ritenersi localmente notorio, il fiume Frigido è un corso d'acqua che attraversa la zona delle Alpi Apuane e si caratterizza per un coefficiente di deflusso pari a 2, ovvero per il dato per cui esso riversa annualmente in mare un volume d'acqua doppio rispetto alle precipitazioni che cadono nel suo bacino idrografico; ciò si spiega con la composizione della catena montuosa apuana, che è costituita da rocce molto permeabili per fessurazione e carsismo, tra cui appunto il marmo, e si comporta come un grande serbatoio che assorbe le precipitazioni. Si comprende quindi come l'osservazione esprima il timore che, in ragione delle particolari caratteristiche dei luoghi, l'inquinamento da marmettola si propaghi in un'area molto vasta.

3.6.6 L'osservazione conclude affermando che "la presenza di una cavità carsica amplifica il grado di permeabilità dell'ammasso roccioso carbonatico all'interno del quale si trova, che come noto è caratterizzato da una permeabilità secondaria per fratturazione e carsismo. Gli ambienti sotterranei della Buca dei Francesi (pozzi, meandri, sale, gallerie) ad oggi conosciuti incrementano pertanto la permeabilità secondaria e la vulnerabilità dell'acquifero carsico di quest'area. Di conseguenza, oltre alla tutela in senso stretto della cavità carsica come ecosistema, la mitigazione dei rischi legati alla coltivazione di Cava Colubraia deve tenere assolutamente presente l'elevata permeabilità per fratturazione e carsismo attestata in questo settore dalle esplorazioni speleologiche."

3.7 A questa osservazione, la FST ne ha fatto seguire un'altra, 6 febbraio 2023 e prot. n.5622 del 21 dicembre 2023 del Parco (doc. 18 Parco in I grado), intestata esplicitamente agli *“effetti e diffusione della marmettola negli acquiferi carsici”*, che pure si riassume nei punti salienti.

3.7.1 Secondo quest'osservazione, gli effetti della contaminazione da marmettola *“oltre che l'ovvio deterioramento della qualità dell'acqua destinata al consumo umano, non sono ancora noti nel dettaglio e sono oggetto di studi negli ultimi anni. È plausibile aspettarsi che nel tempo la marmettola abbia potenzialmente ridotto la porosità secondaria degli ammassi rocciosi ed occluso parte dei condotti carsici, cambiando l'idrodinamica degli acquiferi e modificando e riducendo la loro capacità di immagazzinare acque. L'occlusione dei condotti può inoltre incrementare il rischio idraulico a valle di sorgenti e risorgenti a causa di repentine rimozioni del sedimento che concorrono ad incrementare in modo improvviso le portate torrentizie”*.

3.7.2 L'osservazione aggiunge poi che *“dal punto di vista biologico, la marmettola ha notevoli capacità di deterioramento degli habitat in quanto tende ad occludere le microfessure popolate dalla fauna troglobia, crea dei depositi con forma e granulometria ostili agli organismi che vivono nei sedimenti naturali, impermeabilizza il letto dei collettori ipogei ed aumenta la velocità di scorrimento delle acque rendendo impossibile il proliferare della vita”*.

3.7.3 L'osservazione aggiunge ancora che *“l'acqua che viene utilizzata durante l'escavazione e che si disperde sul piano di cava, anche se regimata a dovere, viene in parte assorbita dalla roccia fessurata e finisce nel sottosuolo portando con sé tutte le polveri prodotte dai tagli”*.

3.7.4 Ciò posto, secondo l'osservazione *“sigillare le fratture sul piano di cava è una indicazione contenuta nel documento PR15 del Piano Regionale Cave (Scheda 10) redatto ai sensi della LR35/2015. Questa consueta prescrizione è doverosa ed in parte facile, impossibile risulta però essere l'impermeabilizzazione delle fratture*

durante l'avanzamento dei fronti di cava”; tuttavia “una lavorazione a ciclo chiuso è pressoché utopica ed è inevitabile una certa perdita di acqua e polveri nel sottosuolo che sono così destinate a raggiungere la falda”.

3.7.5 L’osservazione quindi conclude nel senso che *“non basta allontanare dai piazzali di cava le acque di lavorazione e le acque piovane. Una corretta gestione e trattamento degli scarichi e dei conseguenti fanghi è sicuramente importante ma, per le caratteristiche intrinseche di questo tipo di ammassi rocciosi, non scongiura del tutto una contaminazione da marmettola nelle falde acquifere”.*

3.8 Con il provvedimento 11 gennaio 2024 n.2 di cui in epigrafe (doc. 1 in appello amministrazione statale, foliaro 27 ottobre 2025, cit.), il Parco ha quindi negato la pronuncia di compatibilità ambientale e con essa il rilascio del PAUR, con la motivazione che ora si riassume.

3.8.1 Il Parco ha ritenuto prevalente il parere contrario della Soprintendenza, per quattro ordini di ragioni.

3.8.2 In primo luogo, il Parco evidenzia che *“la Soprintendenza è una amministrazione competente in materia di paesaggio”.*

3.8.3 In secondo luogo, evidenzia che *“il parere favorevole del Comune di Vagli Sotto (altra amministrazione competente in materia paesaggistica) si basa unicamente sulla presunta distanza delle gallerie di progetto dalla Buca dei Francesi e non contiene altre considerazioni tecnico scientifiche che possano far escludere possibili impatti”.*

3.8.4 In terzo luogo, evidenzia ancora che *“la Regione Toscana (altra amministrazione competente in materia paesaggistica) non ha espresso alcuna valutazione su tale materia”.*

3.8.5 In quarto luogo, evidenzia che *“secondo il parere della Soprintendenza la realizzazione delle gallerie di progetto provoca impatti sulla Buca dei Francesi e sull’acquifero e di conseguenza sull’ambiente e sul paesaggio epigeo e ipogeo. Tale valutazione si basa sulle risultanze fornite dalla Federazione Speleologica Toscana nel corso dei sopralluoghi effettuati, da cui risulta che la Buca dei*

Francesi, nonostante le prescrizioni di tutela impartite nel corso delle precedenti coltivazioni è stata comunque invasa da una notevole quantità di marmettola. La Buca dei Francesi inoltre, sempre per le valutazioni della Federazione Speleologica Toscana, è una cavità assorbente a regime perenne e presenta un torrente interno che è un veicolo eccezionale per la dispersione e la diffusione nell'ambiente di ogni tipo di deposito antropico o naturale che si infiltri nel sottosuolo”.

3.8.6 Ciò posto, il Parco ha ritenuto che il parere contrario prevalga su quelli favorevoli in quanto è rilasciato da una amministrazione competente in materia paesaggistica e inoltre *“attiene a criticità non superabili che comportano il diniego della autorizzazione paesaggistica e di conseguenza della pronuncia di compatibilità ambientale, presupposti indispensabili per il rilascio dei titoli abilitativi che consentono la realizzazione dell'intervento”.*

4. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto contro questo provvedimento di diniego, ritenendo in sintesi corretto e congruo l'apprezzamento dell'amministrazione e quindi infondate sia la domanda di annullamento, sia quella risarcitoria.

5. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che ripropone i cinque motivi di ricorso dedotti in I grado, critica la sentenza impugnata per non averli accolti e ripropone infine la domanda risarcitoria, il tutto come segue.

5.1 Con il primo motivo, alle pp. 12-20 dell'atto, deduce violazione dell'art. 27 bis del d. lgs.152/2006 e dell'art. 113 della l.r. 65/2014, nonché eccesso di potere per mancanza di istruttoria e illogicità. A dire della parte appellante, in sintesi estrema, il provvedimento negativo e per esso le posizioni assunte dalla Sovrintendenza prescinderebbero *“dall'analisi specifica del progetto e delle misure di mitigazione del rischio ivi previste”* e invece investirebbero *“la scelta “a monte”, operata dal PABE, di qualificare la “cava Colubraia” come estrattiva nonostante la presenza*

della “Buca dei Francesi” (p. 13 prime righe dell’atto).

5.1.1 Va premesso per chiarezza che il PABE del Comune di Vagli Sotto, di cui si è detto, consente in via generale la riattivazione della cava per cui è processo: così la scheda relativa (doc. 3 b ricorso I grado) e la planimetria (doc. 3 a ricorso I grado), che prevedono una coltivazione prevalentemente in galleria. Inoltre l’art. 7 comma 5 delle norme tecniche di attuazione- NTA del Piano prevede che (doc. 3 c ricorso I grado p. 27) *“Le cavità carsiche presenti nell’area di cava, anche se non censite o scoperte nel corso della coltivazione, devono essere indicate nella cartografia del Piano di coltivazione e descritte in una apposita relazione che consenta di valutare, in fase di istruttoria per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività estrattiva, le misure più idonee di tutela compatibili con lo sviluppo dell’attività estrattiva stessa”*.

5.1.2 Ciò posto, il Giudice di I grado ha respinto il motivo in esame e sostenuto che *“il provvedimento impugnato si fonda su un giudizio di sintesi in base al quale, stante la permeabilità delle rocce presenti nella zona interessata dal progetto di escavazione, appaiono sussistenti rischi di infiltrazione della “marmettola” nel sottosuolo, con rischio di contaminazione dei corsi d’acqua sotterranei e conseguente snaturamento degli stessi (oltre ai rischi ambientali)”* (motivazione, p. 15 dal decimo rigo)

5.1.3 La parte appellante critica questa conclusione fondamentalmente perché decontestualizzata, nel senso che preclude, contrariamente a quanto prevede il PABE, qualsiasi attività estrattiva nella zona ed è stata svolta senza che né il provvedimento né la sentenza impugnata spieghino *“perché in concreto le misure di mitigazione del rischio previste dal progetto proprio in adempimento delle previsioni del PABE fossero inidonee a contenere il pericolo di inquinamento”* (p. 18 prime righe dell’atto).

5.1.4 La parte appellante contesta in particolare che il proprio progetto possa determinare un inquinamento della Buca dei Francesi e del corpo idrico sottostante per una serie di ragioni. In primo luogo, la società afferma di avere rispettato la

previsione del citato art. 7 comma 5 delle NTA del PABE e previsto idonee misure di mitigazione. In secondo luogo, per lo meno nella galleria Sud, sarebbe previsto l'uso di macchine di taglio a secco, senza impiego di acqua. Inoltre, il collegamento della Buca dei Francesi con le sorgenti non sarebbe dimostrato e l'inquinamento in essa riscontrato dalla FST sarebbe da imputare ad abusi del precedente concessionario, e non ad un effetto necessario della coltivazione della cava.

5.2 Con il secondo motivo, alle pp. 20-22 dell'atto, deduce eccesso di potere per asserita disparità di trattamento rispetto a casi identici.

5.2.1 In proposito, il Giudice di I grado ha respinto il motivo (motivazione, p. 16 § 4) *“per l'assorbente considerazione in virtù della quale parte ricorrente non dimostra che il suo progetto sia analogo ai progetti che, invece, sarebbero stati autorizzati dal Parco”*.

5.2.2 La parte appellante sostiene che ciò sarebbe errato, in quanto essa avrebbe inteso sostenere non che il proprio progetto sia uguale ad altri, ma (p. 21 § 2.1) che *“il diniego di PAUR, fondato – come detto – esclusivamente sulla rilevata presenza del fenomeno carsico nella zona del sito estrattivo, è viziato per disparità di trattamento per l'evidente ragione che tutte le Alpi Apuane sono zona carsica e, laddove sia prevista la destinazione estrattiva, non è mai stata negata un'autorizzazione a causa di tale caratteristica, senza ulteriori specifiche ragioni”*.

5.2.3 In proposito, la parte appellante cita a sostegno della propria tesi una serie di autorizzazioni rilasciate a favore di altre cave, ovvero la cava Piastra Bagnata (doc. ti 14 e 14 b ricorso I grado), la cava Bianco Royal, (doc. n. 15 b ricorso I grado), la cava Tonelli a Carrara (doc. n. 15 c ricorso I grado), la cava Bacolaio a Minucciano, (doc. n. 15 d ricorso I grado) e la cava Tavolini a Stazzema. Si tratterebbe in tutti i casi di cave realizzate in zona soggetta a carsismo, in particolare la cava Piastra Bagnata sarebbe contigua a quella per cui è causa e sarebbe connessa con il fiume Frigido (pp. 21-22 dell'atto).

5.3 Con il terzo motivo, distinto in due sottomotivi, alle pp. 22-26 dell'atto, deduce

da un lato violazione dell'art. 27 bis comma 4 d. lgs. 152/2006 e dall'altro violazione dell'art. 14 ter l. 241/1990.

5.3.1 Sotto il primo profilo, la parte appellante sostiene che l'osservazione della FST, come si è detto pervenuta il giorno 19 ottobre 2022, sarebbe tardiva e quindi non se ne sarebbe potuto tener conto.

5.3.2 In proposito, il Giudice di I grado ha richiamato (motivazione, p. 17 § 5.2) la norma dell'art.25 della l.r. Toscana 23 luglio 2009 n.40, norma all'evidenza rispettata, per cui *“La Regione garantisce la partecipazione alle conferenze di servizi ai portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi e ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse (comma 1). Ai fini della partecipazione, i soggetti di cui al comma 1, possono proporre osservazioni scritte, comunicate anche in via telematica entro quarantotto ore antecedenti l'ora della prima seduta della conferenza, delle quali si tiene conto se pertinenti all'oggetto del procedimento (comma 2). Non si tiene conto delle osservazioni pervenute oltre il termine di cui al comma 2 (comma 3)”*.

5.3.3 A dire della parte appellante, ciò non sarebbe sufficiente, in quanto i termini del procedimento per cui è causa sarebbero inderogabili.

5.3.4 Sotto il secondo profilo, la parte appellante sostiene in sintesi che il parere contrario della Soprintendenza, sul quale si fonda il diniego impugnato, non sarebbe stato validamente espresso.

5.3.5 In proposito, il Giudice di I grado ha affermato (motivazione, p. 19 § 5.4): *“il Parco ha spiegato – in termini plausibili condivisi dal Collegio – che, in ragione della mole di documenti che arrivano in vista della Conferenza di servizi, può capitare che alcuni documenti vengano protocollati dopo ... Del resto, parte ricorrente non deduce, in ricorso, che vi siano discordanze tra il contenuto degli atti e le risultanze della Conferenza di servizi ...Perciò, non può ritenersi nemmeno che nel corso della Conferenza di servizi non vi sia stata la valida partecipazione della Soprintendenza.”*

5.3.6 A dire della parte appellante, ciò non sarebbe corretto, in quanto, in sintesi,

non sarebbe stata rispettata la norma dell'art. 14 *ter* comma 4, per cui le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico rappresentante di nomina prefettizia, e comunque il parere contrario della Soprintendenza non sarebbe stato espresso nelle debite forme.

5.4 Con il quarto motivo, alle pp. 26-34 dell'atto, deduce violazione dell'art. 14 *ter* comma 6 l. 241/1990: a dire della parte appellante, il provvedimento impugnato sarebbe in sintesi illegittimo in quanto individua come *“posizione prevalente”* quella espressa dalla Sovrintendenza, in senso sfavorevole al progetto.

5.4.1 Sul punto, il Giudice di I grado (motivazione, p. 20 § 7) ha respinto il motivo *“in quanto, ai sensi dell'art. 14 ter l. n. 241/1990, ... la “prevalenza” va riferita all'interesse pubblico ritenuto preponderante ... nel caso di specie, il Parco, con motivazione sintetica ma congrua, ha ritenuto che, alla luce del parere negativo della Soprintendenza, dovesse prevalere la tutela paesaggistica rispetto a un progetto non assentibile perché recante “criticità non superabili” a fronte delle caratteristiche della “Buca dei Francesi”, che è “una cavità assorbente a regime perenne e presenta un torrente interno che è un veicolo eccezionale per la dispersione e la diffusione nell'ambiente di ogni tipo di deposito antropico o naturale che si infiltri nel sottosuolo”*.

5.4.2 Secondo la parte appellante, ciò sarebbe errato, alla luce dell'interpretazione da essa sostenuta del concetto di *“posizione prevalente”* così come introdotto dal d. lgs. 30 giugno 2016 n.127. Sempre secondo la parte, il senso della norma sarebbe quello di *“porre rimedio alla prassi delle Autorità competenti alla conclusione del procedimento di dichiarare il rigetto (o l'accoglimento) della domanda, pur a fronte di una maggioranza schiacciante di pareri di segno opposto, “ponderando” le posizioni attraverso giudizi di “valore” (necessariamente) arbitrari delle stesse”* (p. 27 dell'atto dal decimo rigo dal basso).

5.4.3 Quindi, sempre a dire della parte, il Parco, per esprimere il proprio diniego a fronte del solo parere contrario della Soprintendenza, avrebbe dovuto adottare una

motivazione più penetrante, nella specie omessa; viceversa, secondo la parte, il giudizio sarebbe dovuto essere favorevole, in ragione dei pareri favorevoli degli altri enti coinvolti, per lo meno quanto alle lavorazioni da svolgere nella galleria Sud, le quali come detto non prevedrebbero l'uso di acqua.

5.5 Con il quinto motivo, alle pp. 34-35 dell'atto, deduce infine violazione degli artt. 73 *bis* l.r. 10/2020 e dell'art. 27 *bis* comma 7 d. lgs. 152/2006.

5.5.1 La parte appellante censura il diniego impugnato ove (doc. 1 in appello amministrazione statale, foliaro 27 ottobre 2025, cit.) esso afferma che *“il parere favorevole del Comune di Vagli Sotto non è accompagnato dal rilascio della autorizzazione ai sensi della legge regionale n. 35/2015 e della autorizzazione paesaggistica”*.

5.5.2 Il Giudice di I grado ha respinto il motivo osservando che (motivazione, p. 22 § 9) *“il provvedimento impugnato si regge, in ogni caso, autonomamente sul parere negativo della Soprintendenza, condiviso dal Parco in quanto rappresentativo dell'interesse pubblico ritenuto prevalente”*.

5.5.3 A dire della parte appellante, ciò sarebbe errato, perché il PAUR, in base alle norme di legge citate, dovrebbe comprendere in sé tutte le autorizzazioni necessarie, e quindi anche quelle indicate.

5.6 Infine, la parte appellante ripropone la domanda risarcitoria. In dettaglio, chiede un risarcimento di € 146.000 a titolo di danno emergente, commisurato alle spese *“di assistenza tecnica nella progettazione a fini concessori ed autorizzativi, dell'acquisto dei macchinari e dei presidi volti a dimostrare la propria capacità tecnico/economica richiesta dalla l.r. 35/2015”* (appello, p. 35 § 6.1). Chiede poi un ulteriore risarcimento di € 420.000 a titolo di lucro cessante per ogni anno di ritardo nell'apertura della cava, importo commisurato al presunto utile annuo da essa ricavabile (appello, p. 35 § 6.2 e doc. 5 f ricorso I grado, piano economico finanziario).

6. Hanno resistito il Ministero della cultura e la Soprintendenza, con atto 3 marzo, memoria 27 ottobre e relazione 27 ottobre 2025, nonché l'ente Parco, con atto 4

aprile e memoria 26 ottobre 2025, ed hanno chiesto che l'appello sia respinto.

7. Con replica 6 novembre 2025, la ricorrente appellante ha ribadito le proprie tesi.

8. Alla pubblica udienza del giorno 27 novembre 2025, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

9. L'appello è parzialmente fondato, per la precisione è fondato quanto alla domanda di annullamento, per le ragioni di seguito esposte.

10. È fondato ed assorbente il primo motivo di appello dedotto, centrato su un asserito eccesso di potere da parte della Soprintendenza, eccesso di potere che ad avviso del Collegio sussiste.

10.1 In termini del tutto generali, allorquando una data porzione del territorio sia sottoposta a vincoli di qualche tipo, è necessario distinguere fra quelli che comportano inedificabilità assoluta dagli altri, come il vincolo paesaggistico per cui è causa, che non hanno quest'effetto. Un vincolo non assoluto all'edificabilità, e più in generale alla realizzazione di opere, comporta allora che per l'area considerata possono esistere interventi incompatibili con il contesto, ma ne possono esistere altri, che invece con esso sono compatibili, e quindi, secondo logica, che l'amministrazione preposta deve rendere esplicita al privato la differenza fra le due tipologie: sul principio, per tutte, C.d.S. sez. VII 28 gennaio 2025 n.635 e più esplicitamente sez. IV 9 novembre 2020 n.6864.

10.2 Ciò posto, il Collegio ritiene che nel caso di specie il parere della Soprintendenza, e conseguentemente il provvedimento finale che l'ha recepito, siano effettivamente connotati da eccesso di potere, perché, in sintesi estrema, finiscono per introdurre in via surrettizia un divieto di riaprire la cava in questione.

10.1 Come si è detto sopra al § 5.1.1. e come non è contestato, l'impatto del progetto sull'area è, almeno in parte, già definito ed accettato, perché il PABE del Comune interessato consente la riattivazione della cava, se pure con una serie di cautele ben specificate come la coltivazione prevalentemente in galleria e la tutela delle cavità carsiche. Non consta che in sede di approvazione del PABE stesso la

Soprintendenza si sia espressa in contrario ovvero abbia ritenuto di proporre impugnazione.

10.2 Tanto premesso, il provvedimento negativo, come pure si è detto (cfr. sopra al § 3.8.5 e ai §§ 3.6 e 3.7), si fonda su un parere contrario della Soprintendenza, a sua volta recettivo delle osservazioni presentate, che contiene, come risulta a semplice lettura, argomentazioni contrarie utilizzabili per negare l'apertura di qualsiasi cava. In altre parole, si tratta di un giudizio non contestualizzato, che prescinde dall'analisi, invece richiesta, delle specifiche cautele adottate dal privato interessato e riassunte sopra al § 5.1.4. Si viene quindi a creare il divieto surrettizio di cui si è detto, viziato da eccesso di potere.

11. L'accoglimento del primo motivo di appello comporta che vada accolta, in riforma della sentenza impugnata, la domanda di annullamento proposta con il ricorso di I grado, così come in dispositivo. Va precisato che l'effetto di annullamento si riferisce alla sola determinazione 11 gennaio 2024 n.2 del Coordinatore del Settore governo del territorio del Parco regionale delle Alpi Apuane, ovvero all'unico provvedimento in senso proprio impugnato. Gli altri atti indicati in epigrafe sono invece, all'evidenza, atti endoprocedimentali privi di autonomo carattere lesivo, e come tali appaiono impugnati solo per scrupolo di difesa.

12. L'annullamento di cui sopra comporta che l'amministrazione debba riesaminare l'affare analizzando in concreto il progetto presentato attraverso una corretta e completa istruttoria, fondata sulla premessa che la riattivazione della cava in questione è in sé consentita, senza vincoli sull'esito finale di questo riesame, del quale dovrà, quale che ne sia l'esito stesso, esser data congrua motivazione.

13. Tanto premesso, vanno allora dichiarati improcedibili i residui motivi, dal secondo al quinto, che riguardano aspetti particolari della valutazione del progetto, sì che esaminarli comporterebbe una pronuncia su poteri amministrativi non ancora esercitati, non consentita ai sensi dell'art. 34 comma 2 c.p.a.

14. È invece infondata e va respinta la domanda di risarcimento, la quale espone (v.

sopra § 5.6) voci di danno le quali presuppongono la spettanza del bene della vita, ovvero presuppongono che all'esito di questa causa la parte abbia senz'altro titolo per aprire e sfruttare la cava. Così invece non è, in quanto il motivo di appello accolto ha, come si è detto, il solo effetto conformativo di obbligare l'amministrazione a riesaminare l'affare, senza vincoli sull'esito finale di questo esame. Allo stato, quindi, il danno dedotto non sussiste.

15. La soccombenza parziale è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.1516/2025 R.G.), così provvede:

- a) accoglie la domanda di annullamento e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di I grado (T.a.r. Toscana n. n. 241/2024 R.G.) e annulla il provvedimento 11 gennaio 2024 n.2 del Coordinatore del Settore governo del territorio del Parco regionale delle Alpi Apuane;
- b) respinge la domanda risarcitoria;
- c) compensa per intero fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO