

Legittimo il diniego della variante per aumento della capacità produttiva di un impianto di recupero rifiuti in presenza di gravi criticità gestionali dell'impianto medesimo

Cons. Stato, Sez. IV 18 giugno 2026, n. 4908 - Neri, pres.; Marotta, est. - Eredi di Bellasio Eugenio di Bellasio Enrico & C. S.n.c. (avv.ti Bellocchio, Ciampoli, Cappellini) c. Città Metropolitana di Milano (avv.ti Ferrari, Gabigiani).

Sanità pubblica - Rifiuti - Impianto di recupero - Diniego di ampliamento della capacità di trattamento rifiuti - Affidabilità gestionale dell'operatore.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Eredi di Bellasio Eugenio di Bellasio Entico & C. s.n.c. (di seguito, nel presente atto anche solo società Eredi di Bellasio) ha impugnato la sentenza n. 911/2024, con la quale il T.a.r. Lombardia, Sezione III, ha respinto il ricorso di primo grado proposto dalla predetta società per l'annullamento del decreto dirigenziale n. 9083 in data 31 dicembre 2019, della Città Metropolitana di Milano, recante diniego nei confronti dell'istanza di variante sostanziale dell'autorizzazione, di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, all'esercizio delle operazioni di recupero (R5) e messa in riserva (R13) di rifiuti non pericolosi presso l'impianto ubicato in Pregnana Milanese (MI) - Località Cascina Madonnina.

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

2. La società appellante è titolare di un'autorizzazione alla gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi inerti per la produzione di materie prime seconde ("MPS") da utilizzare nuovamente in attività edilizia privata e pubblica (cfr. la disposizione dirigenziale n. 178/2010 della Provincia di Milano); l'autorizzazione attualmente vigente prevede una capacità di trattamento/recupero "pari a 100 tonnellate/giorno".

2.1. Con nota del 13 aprile 2015, la società ha presentato una istanza di variante sostanziale per l'aumento della capacità produttiva, da 100 t/g a 1.280 t/g, al fine di incrementare le ore di lavoro; il progetto di variante è stato sottoposto alla procedura di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale, che ha escluso la necessità di assoggettamento a VIA (cfr. il decreto n. 6937/2015 in data 29 luglio 2015 della Città Metropolitana di Milano).

2.2. Con nota del 6 giugno 2019, la Città Metropolitana di Milano ha adottato il preavviso di diniego dell'istanza, in relazione alla presenza di cumuli di materiale MPS in aree (in Comune di Vanzago) esterne a quelle autorizzate nel Comune di Pregnana Milanese.

2.3. Nel corso del procedimento, la società ha prospettato alcune soluzioni progettuali e organizzative finalizzate alla risoluzione della criticità connesse alla possibilità di ulteriori accumuli:

- la riduzione dell'incremento di capacità produttiva, da 1.280 t/g a 500 t/g;
- l'incremento, mediante una riorganizzazione gestionale delle aree dell'impianto e senza modifica del perimetro autorizzato, dei lotti destinati allo stoccaggio del materiale prodotto;
- la previsione, quale prescrizione gestionale, della permanenza di (almeno) un lotto libero di deposito ogni due settimane lavorative;
- il vincolo della potenzialità massima ai quantitativi di MPS in stoccaggio, impedendo l'ingresso in impianto di ulteriori rifiuti da trattare una volta raggiunta la capacità massima di stoccaggio.

2.4. Con il provvedimento impugnato, la Città Metropolitana di Milano ha respinto l'istanza di variante presentata dalla società con la seguente motivazione:

"Considerato che, con la potenzialità autorizzata, allo stato attuale si continua a verificare un superamento nello stoccaggio di m.p.s. anche in aree non autorizzate;

Ritenuto che l'aumento dei quantitativi da sottoporre a recupero, così come previsti nell'istanza di variante sostanziale in oggetto, condurrebbe inevitabilmente ad ulteriori accumuli, compromettendo ulteriormente la già rilevata situazione critica;

Fatto presente che le osservazioni presentate in data 9.12.2019 (prot. gen. n. 289653) non risultano idonee a superare il preavviso di conclusione negativa del procedimento in quanto costituiscono proposte che allo stato non risolvono le criticità segnalate. Infatti le previsioni del nuovo layout ripropongono la problematica evidenziata durante i sopralluoghi e allo stesso modo i calcoli sulle potenzialità di trattamento richiedono una rivalutazione complessiva che esige un autonomo procedimento e un'istruttoria compiuta, non riconducibile alla presente fase procedimentale;

Ritenuta, quindi, confermata la sussistenza dei presupposti per la conclusione negativa del presente procedimento; ...".

2.5. La società Eredi di Bellasio ha proposto ricorso al T.a.r. Lombardia, che, con la sentenza n. 911/2024, ha respinto il ricorso di primo grado, disponendo la compensazione delle spese di giudizio.



3. Tanto premesso, la società appellante ha censurato la sentenza di primo grado con tre articolati motivi.

4. Si è costituita in giudizio la Città Metropolitana di Milano, depositando una variante sostanziale presentata dalla società appellante nel luglio 2025 e contestando, nel merito, le deduzioni formulate nell'atto di appello.

5. Con memoria di replica, depositata in data 30 dicembre 2025, la società appellante ha evidenziato in via preliminare che "Le successive istanze della società, aventi ad oggetto il rinnovo della autorizzazione ... e l'adeguamento alla normativa tecnica nel frattempo sopraggiunta sulla cessazione della qualifica di rifiuto degli inerti da demolizione..., non hanno riguardato l'incremento della capacità produttiva dell'impianto e in ogni caso sono sempre state formulate con espressa riserva del buon esito della precedente e prioritaria istanza di ampliamento oggetto del presente ricorso ..."; ha insistito quindi per l'accoglimento del ricorso in appello.

6. Con memoria di replica, depositata in data 30 dicembre 2025, la Città Metropolitana di Milano ha chiesto la conferma della sentenza impugnata.

7. All'udienza pubblica del 22 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

8. Con il primo motivo di gravame, la società appellante deduce: omessa pronuncia; erroneità; contraddittorietà e irrilevanza della motivazione in relazione al primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (eccesso di potere sotto il profilo della erroneità e/o irrilevanza dei presupposti di fatto del provvedimento; erroneità e apoditticità della motivazione). Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società ricorrente aveva evidenziato che, al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, la circostanza dell'accumulo del materiale m.p.s. su aree esterne a quelle autorizzate era venuta meno, avendo la società collocato sul mercato il materiale abbancato in aree esterne a quelle dell'impianto in questione (ivi residuando mere attività di "pulizia"); la circostanza era nota alla Città Metropolitana di Milano, risultando acclarata nel corso del sopralluogo del 17 ottobre 2019, citato nel provvedimento impugnato. Il provvedimento di diniego risulterebbe fondato su un fatto (la permanenza in aree esterne all'impianto del materiale "mps" da esso prodotto) la cui sussistenza era smentita dagli atti del procedimento. Il giudice di primo grado non avrebbe esaminato questo aspetto della controversia, facendo riferimento ad altri cumuli di rifiuti, che, a giudizio della appellante, non sarebbero rilevanti; si tratterebbe di accumuli di materiali inerti nel territorio del Comune di Vanzago, derivanti da attività di escavazione che a giudizio della società sarebbero del tutto irrilevanti ai fini del diniego di variante. Il motivo è infondato. A prescindere dal fatto che al momento della adozione del provvedimento impugnato la società avesse o meno provveduto alla rimozione delle m.p.s. stoccate in aree non autorizzate, nelle premesse del provvedimento impugnato la Città Metropolitana di Milano evidenzia una serie di circostanze che giustificano il rigetto della istanza finalizzata ad un incremento significativo della produzione. In particolare, la Città Metropolitana di Milano richiama i seguenti elementi:

- il verbale di sopralluogo effettuato dal Comune di Vanzago in data 3.11.2016 finalizzato alla presa visione dei cumuli di materiali stoccati nella zona a nord ovest dell'impianto dell'Impresa, ricadente nel comune di Vanzago;
- il verbale di sopralluogo di A.R.P.A. - Dipartimento di Milano e Monza Brianza effettuato in data 16.10.2017, e acquisito agli atti della Città Metropolitana di Milano in data 18.10.2017 (prot. gen. n. 243592), dal quale risulta, nella zona individuata catastalmente col mappale 90, foglio 11 del Comune di Vanzago, la presenza di cumuli di materiale di escavazione;
- l'ordinanza del Comune di Vanzago n. 1737 del 21.06.2018, relativa al ripristino dell'area relativa al foglio 11 mappali 90 e 160 del Comune di Vanzago;
- il sopralluogo effettuato dagli Enti in data 27.02.2019 durante il quale è stata verificata la presenza di un cumulo, costituito da m.p.s. derivanti dall'impianto di gestione rifiuti, in area esterna all'impianto, più precisamente al foglio 11, mappali 90 e 160 del Comune di Vanzago, in aggiunta alle m.p.s. stoccate nei settori 3 e 4 (deposito di materiali finiti), autorizzati con provvedimento della Provincia di Milano di R.G. n. 7206/2010 del 30.06.2010;
- il provvedimento di R.G. n. 3914/2019 del 3.06.2019, con il quale la Città Metropolitana di Milano ha emesso una diffida per inottemperanza alle prescrizioni di cui all'autorizzazione di R.G. n. 7206/2010 del 30.06.2010, in quanto il deposito esterno di m.p.s. risultava in contrasto con quanto previsto al punto 1.4 del capitolo 1 dell'Allegato A della sopracitata autorizzazione e in difformità rispetto alla planimetria facente parte integrante della stessa.

In questo contesto, a fronte delle plurime violazioni contestate alla società, il diniego opposto dalla Amministrazione alla richiesta di aumento significativo della produzione, in variante rispetto al precedente titolo abilitativo, è da ritenersi immune dalle dedotte censure, evidenziandosi una sistematica disfunzione nella gestione del materiale di stoccaggio per la produzione autorizzata (100 t/g), che rende verosimile un giudizio prognostico di inidoneità della attuale struttura organizzativa e gestionale della società a sostenere una produzione ulteriormente incrementata rispetto a quella attualmente autorizzata.

9. Con il secondo motivo di gravame, la società appellante deduce: apoditticità ed erroneità della motivazione; incompleta valutazione delle risultanze documentali; violazione dell'art. 64 c.p.a.; parziale omessa pronuncia. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società ricorrente aveva dedotto: violazione e falsa applicazione dell'art. 10 – bis della l. 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.; eccesso di potere sotto il profilo della apoditticità e

insufficienza della motivazione.

In sintesi, la società appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha ritenuto che l'amministrazione avesse adeguatamente valutato gli apporti procedurali della società.

Si duole del giudizio di inidoneità delle misure progettuali, organizzative e gestionali prospettate dalla società per superare le criticità individuate dalla amministrazione.

Il motivo è infondato.

Nel provvedimento impugnato sono state individuate diverse criticità della società rispetto alla gestione dei cumuli di m.p.s. con una produzione di 100 t/g; ne consegue che, come sopra evidenziato, motivatamente l'Amministrazione ha denegato l'autorizzazione ad un incremento della produzione nella misura di 1280 t/g o anche di 500 t/g.

Correttamente, l'amministrazione ha ritenuto che le proposte di modifica progettuale, organizzativa e gestionale, formulate dalla società a seguito del preavviso di rigetto, dovessero essere valutate sulla base di una istruttoria più completa, in un separato procedimento, nel quale si dovrà verificare la effettiva sussistenza e la idoneità delle iniziative organizzative e gestionali preventivate dalla società al superamento delle criticità rilevate e a sostenere un incremento significativo della produzione.

10. Con il terzo motivo di gravame la società appellante censura la sentenza impugnata per erroneità della motivazione; irragionevolezza; omessa pronuncia e ingiustizia della pronuncia con riguardo al terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (eccesso di potere sotto gli ulteriori profili della apoditticità ed erroneità della motivazione illogicità manifesta) e al quarto motivo (violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità di cui all'art. 1 l. n. 241/1990; violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.; ingiustizia manifesta).

L'appellante sostiene che il T.a.r. abbia sostanzialmente avallato la decisione dell'Amministrazione sulle proposte tecniche formulate dalla società in sede procedimentale, senza una valutazione effettiva della idoneità delle soluzioni prospettate per superare le criticità individuate dalla Amministrazione.

L'operato della Amministrazione si porrebbe in contrasto con i principi di economicità, efficacia dell'azione amministrativa di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e con il principio di imparzialità e buona andamento di cui all'art. 97 Cost. Il motivo è infondato.

Come sopra evidenziato, la società appellante, titolare di un'autorizzazione alla gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi inerti per la produzione di materie prime seconde ("MPS") da utilizzare nuovamente in attività edilizia privata e pubblica (che prevede una capacità di trattamento/recupero "pari a 100 tonn/giorno"), ha presentato una istanza di variante sostanziale per l'aumento della capacità produttiva, da 100 t/g a 1.280 t/g, al fine di incrementare le ore di lavoro.

Con nota del 6 giugno 2019, la Città Metropolitana di Milano ha adottato il preavviso di diniego dell'istanza, per le ragioni sopra richiamate.

Nel corso del procedimento, la società ha prospettato alcune soluzioni progettuali e organizzative finalizzate alla risoluzione della criticità relativa alla possibilità di ulteriori accumuli:

- la riduzione dell'incremento di capacità produttiva, da 1.280 t/g a 500 t/g;
- l'incremento, mediante una riorganizzazione gestionale delle aree dell'impianto e senza modifica del perimetro autorizzato, dei lotti destinati allo stoccaggio del materiale prodotto;
- la previsione, quale prescrizione gestionale, della permanenza di (almeno) un lotto libero di deposito ogni due settimane lavorative;
- il vincolo della potenzialità massima ai quantitativi di MPS in stoccaggio, impedendo l'ingresso in impianto di ulteriori rifiuti da trattare una volta raggiunta la capacità massima di stoccaggio.

Orbene, le soluzioni progettuali e organizzative prospettate in termini generici e programmatici dalla società, a seguito della comunicazione di preavviso di diniego, devono essere accertate in concreto e in maniera analitica in un separato procedimento, al fine di verificare che le modifiche strutturali e organizzative che la società intende porre in essere nel processo produttivo siano o meno idonee a sostenere un incremento significativo della propria capacità produttiva e a prevenire i fenomeni di accumulo di materiale stoccato, che si sono verificati in passato.

Ne consegue che il provvedimento della Città Metropolitana di Milano oggetto del presente giudizio deve ritenersi, sotto tale profilo, immune dalle dedotte censure.

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

12. Le spese del grado di appello liquidate nel dispositivo in favore della Città Metropolitana di Milano debbono essere poste a carico della società appellante secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna la società appellante al pagamento in favore della Città Metropolitana di Milano delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 8.000,00 (ottomila/00), oltre accessori di legge.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it