

Aumento della capacità produttiva e criticità gestionali: i limiti al rilascio della variante

di Greta Marraffa

Data di pubblicazione: 5-9-2026

1. *“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 8100 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 ”.*
2. *“ 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”.*

Guida alla lettura

Con la pronuncia in esame, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'appello proposto da una società operante nel settore della gestione dei rifiuti, con il quale è stata impugnata la sentenza del Giudice di prime cure che aveva respinto il ricorso proposto dalla medesima società, volto a ottenere l'annullamento del provvedimento dirigenziale con cui l'Ente competente aveva negato l'istanza di variante sostanziale dell'autorizzazione, rilasciata ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, relativa all'esercizio delle operazioni di recupero (R5) e di messa in riserva (R13) di rifiuti non pericolosi presso l'impianto della società.

Nel merito, la società appellante, titolare di un'autorizzazione alla gestione di un impianto per il recupero di rifiuti non pericolosi inerti finalizzato alla produzione di materie prime seconde (di seguito, "MPS"), destinate a essere nuovamente utilizzate nell'ambito di attività edilizie private e pubbliche, aveva presentato un'istanza di variante sostanziale volta ad aumentare la capacità produttiva dell'impianto, al fine di incrementare le ore di esercizio.

L'Ente territorialmente competente, ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241/1990, aveva adottato il preavviso di rigetto dell'istanza, rilevando la presenza di cumuli di materiale MPS in aree esterne rispetto a quelle autorizzate. Nel corso del procedimento amministrativo, la società aveva prospettato alcune soluzioni progettuali e organizzative finalizzate a superare le criticità connesse al rischio di ulteriori accumuli.

L'Amministrazione ha tuttavia respinto l'istanza e le relative proposte, ritenendo che l'impianto presentasse già, con riferimento ai quantitativi attualmente autorizzati, rilevanti criticità nella gestione e nello stoccaggio dei materiali, dovute alla presenza di quantitativi superiori a quelli consentiti e, in parte, in aree non autorizzate.

Secondo l'Amministrazione, l'incremento dei quantitativi richiesto mediante la variante sostanziale avrebbe inevitabilmente aggravato tale situazione, determinando ulteriori accumuli e accentuando le criticità già riscontrate.

Le osservazioni presentate dalla società non sono state, pertanto, ritenute idonee a superare le ragioni ostative evidenziate nel preavviso di rigetto, in quanto le soluzioni proposte non avrebbero consentito di risolvere le problematiche rilevate. In particolare, il nuovo layout avrebbe riproposto le criticità emerse nel corso dei sopralluoghi, mentre i calcoli relativi alla capacità di trattamento avrebbero richiesto una nuova e complessiva valutazione, da effettuarsi nell'ambito di un autonomo procedimento e di una specifica istruttoria.

In sostanza, secondo l'Amministrazione, la variante non poteva essere autorizzata in quanto l'impianto presentava già criticità nella gestione e nello stoccaggio dei materiali e l'incremento dei quantitativi richiesto avrebbe potuto aggravare ulteriormente tali problematiche. Le modifiche prospettate dalla società non sono state ritenute sufficienti a superare le criticità riscontrate e avrebbero comunque richiesto un'apposita e nuova istruttoria.

La società ha quindi proposto ricorso dinanzi al Giudice di prime cure, il quale ha respinto il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite.

Avverso tale pronuncia, la società ha proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato, articolando tre motivi di doglianza.

Con il primo motivo, la società ha sostenuto che il diniego fosse fondato su un presupposto di fatto ormai insussistente, poiché il materiale MPS depositato al di fuori delle aree autorizzate era stato rimosso al momento dell'adozione del provvedimento. Il Consiglio di Stato ha ritenuto infondata tale censura, evidenziando che **il diniego non si fondava esclusivamente sulla permanenza dei materiali nelle aree non autorizzate, ma su una pluralità di elementi istruttori**, tra cui i sopralluoghi effettuati dal Comune e dall'ARPA, l'ordinanza comunale di ripristino e la diffida della Città Metropolitana. **Tali elementi evidenziavano il ripetersi di irregolarità nella gestione e nello stoccaggio dei materiali, tali da giustificare una valutazione negativa circa l'idoneità dell'organizzazione gestionale dell'impianto.**

Con il secondo motivo, la società ha lamentato l'insufficiente valutazione, da parte dell'Amministrazione, delle osservazioni e delle misure correttive formulate successivamente al preavviso di rigetto. Anche tale censura è stata respinta dal Consiglio di Stato, secondo cui **l'Amministrazione aveva correttamente ritenuto che le proposte presentate necessitassero di un'istruttoria tecnica più approfondita, da svolgersi nell'ambito di un autonomo procedimento, finalizzato a verificarne l'effettiva attuazione e idoneità al superamento delle criticità riscontrate.**

Con il terzo motivo, la società ha contestato la mancata valutazione concreta delle soluzioni tecniche e organizzative prospettate, denunciando altresì la violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Anche tale censura è stata ritenuta infondata. Il Consiglio di Stato ha evidenziato che **le misure proposte dalla società** — tra cui la riduzione dell'incremento della capacità produttiva, la riorganizzazione delle aree destinate allo stoccaggio e l'introduzione di specifici limiti gestionali ai quantitativi depositabili — **erano state formulate in termini generici e programmatici**. La loro concreta idoneità a superare le criticità rilevate avrebbe dovuto, pertanto, essere verificata nell'ambito di un nuovo e autonomo procedimento autorizzativo.

In conclusione, il Consiglio di Stato ha **confermato il diniego della variante, ritenendo che le reiterate violazioni delle prescrizioni autorizzative evidenziassero significative criticità nella gestione dell'impianto e non consentissero di ritenere adeguata l'attuale struttura organizzativa e gestionale a sostenere un incremento della capacità produttiva**.

La successiva rimozione delle irregolarità non è stata ritenuta sufficiente a superare le criticità precedentemente accertate, mentre le proposte correttive formulate dalla società, in quanto ancora generiche e non adeguatamente verificate, avrebbero richiesto ulteriori approfondimenti istruttori.

La pronuncia ribadisce, dunque, che **l'Amministrazione può legittimamente negare una variante finalizzata all'incremento della capacità produttiva qualora le pregresse criticità gestionali e le violazioni delle prescrizioni autorizzative evidenzino l'assenza di sufficienti garanzie circa la capacità dell'impianto di sostenere, nel rispetto della normativa e delle condizioni autorizzative, un significativo aumento dell'attività**.

Pubblicato il 18/06/2026

N. 04908/2026REG.PROV.COLL.

N. 05542/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 5542 del 2024, proposto da Eredi di Bellasio Eugenio di Bellasio Enrico & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Bellocchio, Maria Silvia Ciampoli, Alberto Cappellini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Milano, in persona del Sindaco metropolitano *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marialuisa Ferrari, Nadia Marina Gabigiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Tiziana Sgobbo in Roma, corso Trieste n. 61;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 00911/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

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.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

Rosario Carrano, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere