



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 5017 del 2024, proposto da Stucchi Servizi Ecologici S.r.l. e Esse Immobiliare S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Bruno Santamaria, Tommaso Santamaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cavenago di Brianza, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Vimercati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Provincia di Monza e della Brianza; Giacomo Perego; Gioconda Perego; Lidia Stroppolo; Marinella Ambrogia Mapelli; Secondo Alborghetti, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione

Quarta) n. 1096/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cavenago di Brianza;

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;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le società Stucchi servizi ecologici s.r.l. e Esse Immobiliare s.r.l. hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. Lombardia ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, il ricorso proposto dalle predette società per l'annullamento degli atti con i quali il Comune di Cavenago di Brianza ha negato il rilascio del permesso di costruire convenzionato, ai sensi dell'art. 8 d.P.R. n. 160/2010, per la ristrutturazione dell'impianto di gestione di rifiuti, sito in via del Luisetto, in variante al vigente PGT.

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

2. Occorre premettere quanto segue.

2.1. La società Esse Immobiliare s.r.l. è proprietaria di un'area sita nel Comune di Cavenago di Brianza, alla via del Luisetto (catastralmente identificata al fg. 17, mapp. 61, 165, 306 e 308), sulla quale insiste un impianto di trattamento di rifiuti di proprietà della società Stucchi servizi ecologici s.r.l., dalla stessa gestito in forza di Autorizzazione Integrata Ambientale ("A.I.A."), di cui al decreto n. 12297 del 23 ottobre 2007, rilasciata dalla Regione Lombardia, originariamente intestata al Comune di Cavenago di Brianza e poi volturata alla predetta società, con provvedimento della Provincia di Monza e della Brianza n. 1053/2012 del 17 aprile 2012.

2.2. Nel corso del 2013 la società Stucchi servizi ecologici ha chiesto alla Provincia

di Monza e della Brianza il rinnovo dell'A.I.A. relativa all'impianto dalla medesima gestito, conseguendo, a seguito di apposita Conferenza di servizi, l'autorizzazione dirigenziale R.G. n. 1495 del 5 agosto 2022.

Il procedimento si è poi definitivamente concluso con il rilascio dell'autorizzazione dirigenziale R.G. n. 2555 del 13 ottobre 2023, avente ad oggetto *“Determinazione di conclusione positiva della Conferenza di Servizi decisoria ex art. 14 comma 2 L. 241/1990 - in forma simultanea e in modalità sincrona. Riesame con valenza di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata da Regione Lombardia con Decreto n. 12297 del 23/10/2007 e s.m.i., alla Società Stucchi Servizi Ecologici s.r.l.”*.

2.3. Nelle more, con delibera consiliare n. 42/2016, è stato approvato il nuovo Piano di Governo del Territorio del Comune di Cavenago di Brianza, che ha incluso il compendio su cui insiste l'impianto in questione nell'ambito di trasformazione *“ATR1_via San Francesco”*, con destinazione prevalentemente residenziale.

2.4. Successivamente alla modifica dello strumento urbanistico e in pendenza del procedimento di rinnovo e riesame dell'A.I.A., in data 22 luglio 2021 la società Stucchi servizi ecologici ha presentato un'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA per le modifiche da realizzare sull'impianto, correlata al rilascio ex novo di apposita autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006; la società ha poi formalmente comunicato di voler rinunciare al predetto iter autorizzativo e, con provvedimento della Provincia di Monza e Brianza prot. 7024 del 23 maggio 2022, l'istanza di verifica di assoggettabilità alla VIA e la correlata richiesta di autorizzazione ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 sono state archiviate.

2.5. In data 18 febbraio 2022, la società Stucchi servizi ecologici ha avviato un ulteriore procedimento ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 per la ristrutturazione dell'impianto in variante al Piano di Governo del Territorio del Comune di Cavenago di Brianza, chiedendo l'inclusione dell'area su cui esso insiste in zona produttiva per attività esistenti (zona *“DP”* – Ambito delle attività

produttive consolidate – ex art. 31 delle N.T.A. del Piano delle Regole), in luogo di quella residenziale attuale. Il progetto prevede, in sintesi, “*la demolizione di alcuni manufatti in cemento armato, la rimozione di parte degli impianti tecnologici, le opere di mitigazione ambientale e la costruzione di nuove vasche di laminazione*” (cfr. Relazione tecnica di progetto).

2.6. All’esito dell’istruttoria, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 26 del 28 luglio 2022, è stata dichiarata l’insussistenza dei presupposti di legge, la non procedibilità e l’assenza di pubblico interesse per l’approvazione della richiesta di permesso di costruire convenzionato in variante; sulla base della predetta deliberazione consiliare, con atto del 3 agosto 2022, il Comune ha disposto il formale rigetto dell’istanza.

2.7. Avverso la deliberazione consiliare n. 26 del 28 luglio 2022 e il successivo provvedimento di diniego della istanza presentata, le società Stucchi servizi ecologici s.r.l. e la società Esse Immobiliare s.r.l. hanno proposto ricorso al T.a.r. Lombardia, che, con sentenza n. 1096/2024, è stato dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse.

3. Tanto premesso, le odierne appellanti hanno censurato la sentenza impugnata con un unico articolato motivo (pagine 8 e segg. dell’appello) deducendo *errores in iudicando et in procedendo*: omessa pronuncia; violazione e/o falsa applicazione dell’art. 36 d.P.R. n. 380/2001; eccesso di potere; mancanza di motivazione; difetto assoluto di istruttoria e di motivazione; mancato contemperamento tra interesse pubblico e privato; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 e 3 l. n. 241/1990; violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10 - bis l. n. 241/1990.

Le società appellanti contestano la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, il ricorso di primo grado.

Sostengono che la necessità di aggiornare il progetto in relazione alle prescrizioni dettate dalla Conferenza di servizi non avrebbe fatto venir meno l’interesse alla

definizione nel merito del giudizio proposto; a giudizio delle appellanti, l'accoglimento del ricorso di primo grado determinerebbe l'obbligo del Comune di riesaminare l'istanza e rilasciare il permesso convenzionato; in altri termini, le prescrizioni dettate in sede di rilascio dell'AIA non avrebbe fatto venir meno l'interesse all'adeguamento della destinazione d'uso urbanistica previsto nella pratica presentata.

Le società appellanti non hanno formalmente riproposto le censure formulate nel ricorso introduttivo del giudizio, lamentando genericamente quanto segue:

- l'amministrazione comunale, in sede di pianificazione urbanistica, avrebbe illogicamente inserito l'area su cui insiste l'impianto di raccolta rifiuti all'interno dell'ambito "ATR1" di trasformazione residenziale; si tratterebbe di zona decentrata, priva delle necessarie urbanizzazioni, a ridosso dell'Autostrada A4;
- il Comune non avrebbe tenuto conto della presenza dell'impianto, inserendolo in ambito di trasformazione residenziale;
- il Comune avrebbe erroneamente ritenuto che nel caso di specie manchi il presupposto per il procedimento, di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 (costituito dall'insufficienza sul territorio comunale di aree idonee ad ospitare l'impianto);
- contestano la tesi dell'amministrazione comunale secondo la quale all'interno del territorio comunale ci sarebbe un'altra area presso la quale l'impianto potrebbe essere delocalizzato (ambito ACE2); a giudizio delle appellanti, si tratterebbe di un'area a destinazione agricola con presenza di alcuni edifici con una superficie di 9.116 mq, non comparabile con quella sulla quale insiste l'impianto (13.965,00 mq).

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Cavenago di Brianza, evidenziando che le società appellanti hanno presentato in data 1° agosto 2024 un nuovo progetto, in relazione al quale è intervenuto un altro provvedimento di diniego del 25 marzo 2025, che è stato impugnato davanti al T.a.r. Lombardia (R.G. n. 2062/2025).

L'amministrazione comunale ha contestato, in rito e nel merito, le deduzioni delle parti appellanti e ha chiesto il rigetto dell'appello.

5. All'udienza pubblica del 22 gennaio 2026, il Collegio, preso atto delle istanze di passaggio in decisione formulate dalle parti costituite in giudizio, ha rilevato a verbale, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., possibili profili di inammissibilità dell'atto di appello per la mancata riproposizione in forma rituale dei motivi di censura; il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

6. Il ricorso in appello è in parte infondato e in parte inammissibile. Va preliminarmente rilevato che l'inammissibilità dei motivi del ricorso di appello può conseguire non solo al difetto di specificità - requisito autonomamente previsto per l'appello dall'articolo 101, comma 1, c.p.a. - ma anche alla loro mancata indicazione, 'distintamente', in apposita parte dell'atto dedicata a tale elemento, di cui essi costituiscono il nucleo essenziale e centrale: lo scopo dell'articolo 40 c.p.a. è infatti quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine alla prassi dei ricorsi non strutturati secondo una esatta suddivisione tra 'fatto' e 'motivi', con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. 'motivi intrusi', ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al 'fatto', che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminino tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano in un vizio revocatorio (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 settembre 2024, n. 7509).

Sotto altro profilo va poi ricordato che l'art. 101, comma 2, cod. proc. amm. stabilisce: *“Si intendono rinunciate le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, che non siano state espressamente riproposte nell'atto di appello o, per le parti diverse dall'appellante, con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio”*.

Secondo principi giurisprudenziali consolidati:

- *“...l'appello che non contiene i fatti costitutivi della domanda dedotta in primo grado risulta inammissibile, dal momento che la parte originaria ricorrente che impugna una sentenza di primo grado che si è pronunciata soltanto in rito, ha*

l'onere di riproporre, ai sensi dell'art. 101 c.p.a., i motivi di merito non esaminati dal T.A.R., a pena di inammissibilità dell'appello proposto” (Cons. Stato, Sez. IV, 19 maggio 2022, n. 3967, che richiama, tra altre, Cons. Stato, Sez. VI, 28 marzo 2022, n. 2263; 2 febbraio 2020, n. 23);

- “L’onere di riproposizione si lega alla previsione contenuta nell'art. 105, comma 1, CPA che, enunciando il principio di tassatività dei casi di annullamento con rinvio al primo giudice, stabilisce (implicitamente ma univocamente) che, in tutti gli altri casi, il Consiglio di Stato si pronunci nel merito dei ricorsi proposti in primo grado, anche se il giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale si sia concluso con una erronea dichiarazione di inammissibilità, improcedibilità o irricevibilità. Ciò si lega al principio generale secondo cui è preclusa al giudice di appello la conoscenza - di propria iniziativa - dei motivi di ricorso di primo grado dichiarati assorbiti e non riproposti, pena il vizio di ultrapetizione della pronuncia” (Cons. Stato, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2880);

*- nel giudizio di appello non è sufficiente la riproposizione dei motivi di impugnazione non esaminati attraverso un mero richiamo *per relationem* al ricorso introduttivo e agli atti del giudizio di primo grado privo della precisazione del loro contenuto, poiché l'art. 101 comma 2 Cod. proc. amm., utilizzando il termine "espressamente", ha evidentemente inteso pretendere che la parte specifichi l'ambito della devoluzione al giudice di secondo grado, sì da mettere questi nelle condizioni di avere una conoscenza compiuta delle questioni e le controparti a contraddire sulle stesse, mentre il mero richiamo non consente il recupero dei vizi denunciati in primo grado senza che sia necessario compulsare il fascicolo di prime cure (Cons. Stato, Sez. II, 12 dicembre 2022, n. 10841);*

- la mancata riproposizione dei motivi preclude, di conseguenza, al giudice di appello di conoscere i motivi di ricorso di primo grado non riproposti, pena il vizio di ultrapetizione (Cons. Stato, Sez. II, 4 maggio 2020, n. 2839).

La validità di questi principi è stata recentemente ribadita da questo Consiglio, Sezione V (sentenza, 15 febbraio 2023 n. 1585) e Sezione IV (sentenza 15

settembre 2025 n. 7327).

Sulla base dei principi giurisprudenziali sopra richiamati, il ricorso in appello deve essere scrutinato nel merito in relazione alle censure contenute alle pagine 8 e seguenti dell'atto di appello stesso, con la precisazione, in ragione di quanto prima esposto, che vanno dichiarate inammissibili tutte le generiche deduzioni delle parti appellanti in ordine alla contestata legittimità del provvedimento impugnato, atteso che esse non contengono la espressa indicazione dei vizi di legittimità denunciati; se le censure formulate nel ricorso introduttivo del giudizio non sono state affrontate dal giudice di primo grado, esse devono essere specificamente riproposte, a pena di inammissibilità, atteso che il generico rinvio al contenuto del ricorso di primo grado viola il principio di autosufficienza dell'appello, che non consente di riproporre i motivi non esaminati nel giudizio di primo grado semplicemente facendo riferimento, per rinvio, alle censure in quella sede dedotte (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2023 n. 417; 1 agosto 2022, n. 6749; Sez. IV, 12 luglio 2022 n. 5873; Sez. V, 5 maggio 2020 n. 2851).

7. Tutto ciò precisato, la sentenza di primo grado deve essere comunque confermata con riguardo alla statuizione di improcedibilità del ricorso di primo grado, per sopravvenuto difetto di interesse.

In particolare, il giudice di primo grado ha accolto l'eccezione di improcedibilità del ricorso, sollevata dalla amministrazione comunale resistente, sulla base della seguente motivazione:

“12. La circostanza che la società Stucchi Servizi Ecologici abbia ottenuto il provvedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'A.I.A. del 2007 e che, come risulta univocamente dalle difese, intenda avvalersene, comporta che essa provveda a dare esecuzione alla progettazione approvata in detta sede, con l'insieme delle prescrizioni impartite dagli enti coinvolti nella conferenza di servizi, cui ha partecipato anche il Comune di Cavenago di Brianza (cfr. doc.24 del ricorrente).

Pure a voler ipotizzare in astratto – non essendovi prova certa in atti – che il progetto presentato ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 160/2010 fosse inizialmente coincidente con quello sottoposto al vaglio degli enti competenti al rinnovo dell'A.I.A., tale identità sarebbe comunque venuta meno, perché, come anzidetto, la conferenza di servizi convocata per il rinnovo dell'autorizzazione ambientale ha approvato il progetto con prescrizioni e richieste di modifica tali da trasformarne, anche solo in parte, le originarie caratteristiche.

Di conseguenza, il provvedimento oggi impugnato si è espresso in merito a un progetto di impianto ormai superato e non più attuabile, poiché il titolo autorizzativo all'esercizio dello stesso ne ha imposto la modifica, secondo le prescrizioni tecniche rilasciate all'esito della conferenza di servizi celebrata per la valutazione dell'istanza di rinnovo dell'A.I.A.

13. Peraltro, va rilevato che il procedimento ex art. 8 del D.Lgs. n. 160/2010 ha sostanzialmente effetto di variante localizzativa puntuale che si struttura intorno alle specificità del progetto esaminato ed eventualmente approvato, per cui non consente la sola modifica della destinazione urbanistica dell'area a prescindere dalle caratteristiche concrete dell'attività da insediare – in questo caso dell'impianto produttivo – in attesa di una futura progettazione o del successivo adeguamento di quella inizialmente presentata. In sostanza, la norma in questione delinea un procedimento speciale, finalizzato a semplificare le procedure per addivenire ad una variante della pianificazione comunale qualora l'ente ritenga di voler autorizzare la realizzazione di un determinato progetto imprenditoriale che richiede la modificazione di una destinazione urbanistica (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 5.06.2023, n. 5464), per cui quest'ultima è imprescindibilmente collegata all'attuazione dell'intervento sottoposto all'approvazione degli enti, saldandosi univocamente ai contenuti specifici della relativa progettazione.

14. Ne consegue che l'eventuale accoglimento del ricorso risulterebbe privo di utilità per le ricorrenti, perché l'amministrazione sarebbe in ipotesi tenuta a rivalutare l'assentibilità di un progetto non più attuale e non idoneo a consentire,

con quelle caratteristiche, l'esercizio dell'attività produttiva, essendo l'operatività dell'impianto condizionata, come anzidetto, alle modifiche imposte in sede di rinnovo dell'A.I.A. Pertanto, poiché il progetto esaminato e valutato negativamente dall'amministrazione coi provvedimenti impugnati non corrisponde a quello, ancora da predisporre, che dovrà recepire le prescrizioni tecniche contenute nell'atto di rinnovo dell'A.I.A., non sussiste per la parte ricorrente alcun interesse concreto e attuale alla decisione di merito del presente gravame".

In sintesi, il giudice di primo grado ha ritenuto che il progetto presentato dalla società e sottoposto alla approvazione dell'organo consiliare, ai fini della variante dello strumento urbanistico (ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010) non fosse più attuale, atteso che, in sede di rinnovo dell'A.I.A., la Conferenza di servizi convocata per il rinnovo dell'autorizzazione ambientale aveva approvato il progetto con prescrizioni e richieste di modifica tali da trasformarne, anche solo in parte, le originarie caratteristiche.

Il giudice di primo grado ha evidenziato, altresì, che il procedimento di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 ha sostanzialmente effetto di variante localizzativa puntuale che si struttura intorno alle specificità del progetto presentato, per cui non consente la sola modifica della destinazione urbanistica dell'area, essendo strettamente connesso alle caratteristiche concrete dell'attività da insediare e quindi non possa prescindere dall'esame del relativo progetto.

Le conclusioni del giudice di primo grado meritano di essere condivise per i motivi ivi espressi e devono essere ulteriormente confermate in ragione del provvedimento sopravvenuto nel 2025 e oggetto di autonoma impugnazione innanzi al TAR.

L'adeguamento alle condizioni stabilite nell'allegato tecnico al rinnovo dell'A.I.A. per l'esercizio dell'impianto ha determinato per le società appellanti la necessità di presentare un nuovo progetto, come effettivamente avvenuto con istanza del 1° agosto 2024, cui ha fatto seguito un altro provvedimento di diniego del 25 marzo 2025, impugnato dalla società dinanzi al T.a.r. Lombardia (incardinato con il

ricorso R.G. n. 2062/2025).

Non può essere condiviso quanto sostenuto dalla odierna appellante in merito alla permanenza dell'interesse alla decisione dell'appello, in quanto, da un lato, il titolo abilitativo edilizio sopravvenuto sostituisce necessariamente il primo titolo in ordine cronologico, dall'altro, per il principio di certezza del diritto urbanistico, una proprietà edilizia non può esser coinvolta da due pratiche edilizie contestuali o di fatto contemporanee; e ciò soprattutto se entrambe esprimano, per identiche porzioni consistenze, destinazioni e progettazione edilizia differenti e inconciliabili (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 settembre 2022 n. 7897).

L'eventuale annullamento del permesso di costruire convenzionato (oggetto del presente giudizio) non consentirebbe quindi alla società appellante di conseguire il bene della vita cui aspira, dovendo comunque il Comune di Cavenago di Brianza esprimersi su un nuovo progetto edilizio da redigere (a cura delle odierne appellanti) in conformità alle prescrizioni dettate dalla amministrazione in sede di rinnovo della autorizzazione ambientale.

Il procedimento di cui all'art. 8 (*"Raccordi procedurali con strumenti urbanistici"*) del d.P.R. n. 160/2010 è diretto ad individuare aree per insediamenti produttivi in variante rispetto allo strumento urbanistico vigente (nel caso in cui detto strumento non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o le individui in misura insufficiente).

Orbene, venendo in rilievo una variante localizzativa puntuale, il suo esame non può prescindere dalla valutazione specifica del progetto edilizio da realizzare; ne consegue che le prescrizioni imposte dalla amministrazione in sede di rinnovo dell'A.I.A. comportano la ineludibile necessità di presentare un nuovo progetto da sottoporre all'organo consiliare (come poi, di fatto, è avvenuto).

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

9. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo in favore del Comune di Cavenago di Brianza, sono poste a carico delle società appellanti, 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 in solido le società appellanti al pagamento in favore del Comune di Cavenago di Brianza delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/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

L'ESTENSORE

Paolo Marotta

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO