

Publicato il 17/04/2026

N. 03026/2026REG.PROV.COLL.
N. 04142/2025 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 4142 del 2025, proposto da Mezzanzanica Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Parabiago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Ferraris, Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Enzo Robaldo in Milano, piazza Eleonora Duse n. 4;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) n. 3767/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Parabiago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il Cons. Riccardo Carpino;

Nessuno è comparso per le parti costituite, come da verbale quanto al passaggio in decisione.

FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda la deliberazione del Consiglio comunale di Parabiago n. 80 del 25 novembre 2020, recante controdeduzione alle osservazioni ed approvazione della Variante Generale del P.G.T., nella parte in cui è stata attribuita alle aree di proprietà della società appellante la destinazione di “*tessuto agricolo*”.

In particolare l'odierna appellante è proprietaria di un'area estesa circa 56.500 mq e situata nel Comune di Parabiago, localizzata sulla strada vicinale dei Boschi di Ravello di Ponente a sud di Viale Lombardia (foglio 18, mappali 171, 174, 1389, 1460, 1461, 1464, 1687, 1691, 1700, 1701, 1702 e 1703, foglio 17, mappali 445, 447, 449 e 451, foglio 12, mappali 2315, 2317 e 2318).

Detta superficie per circa 22.000 mq, è interessata da un fabbricato per una superficie complessiva di 7.200 mq. realizzato in forza di un permesso di costruire n. PAE-350-2013 10 luglio 2019 finalizzato a consentire l'ampliamento di un capannone situato sulle predette aree.

1.1 Su altra parte dell'area, per una superficie come dichiara l'appellante, di circa 34.500 mq è stato installato un impianto di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi in virtù di un provvedimento autorizzativo regionale del 24 febbraio 2000 con autorizzazione provinciale del 2004. L'autorizzazione è stata rinnovata nel 2005 e nel 2009; in relazione a detto impianto di smaltimento da ultimo, con provvedimento prot. n. 5320 del 27 maggio 2019, la Città Metropolitana di Milano ha autorizzato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 208 d. lgs. n. 152/2006, il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio fino al mese di febbraio 2029.

2. Con la deliberazione consiliare n. 24 del 7 maggio 2020, il Comune di Parabiago ha adottato la Variante generale al P.G.T., attraverso la quale la parte, di 34.500 mq, dell'area di proprietà della società Mezzanzanica, interessata dallo svolgimento dell'attività di smaltimento rifiuti, è stata destinata a "tessuto agricolo".

La società, ritenendo lesiva la richiamata previsione urbanistica, ha presentato le proprie osservazioni chiedendo la classificazione dell'area a zona produttiva. Con la deliberazione consiliare n. 80 del 25 novembre 2020, l'Amministrazione ha contro dedotto alle osservazioni respingendole e ha approvato la Variante generale al P.G.T. nei termini originariamente proposti. In particolare, è stata confermata la destinazione dell'area a "tessuto agricolo" prevedendo altresì il suo concorso alla riduzione del consumo del suolo.

3. Avverso i richiamati provvedimenti (deliberazione del Consiglio comunale di Parabiago n. 80 del 25 novembre 2020 ed altri atti collegati) l'odierno appellante ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia che, con la sentenza n. 3767 del 23 dicembre 2024, lo ha rigettato.

In particolare il giudice di primo grado ha rilevato come in materia di pianificazione urbanistica, il Comune disponga di un'ampia discrezionalità e che non sussiste un divieto di *reformatio in peius* della precedente zonizzazione urbanistica.

La destinazione di un'area a verde agricolo, con divieto di edificazione, non implica necessariamente che si debbano soddisfare in modo diretto e immediato gli interessi agricoli sottesi alla qualificazione, ma piuttosto può essere finalizzata al perseguimento di esigenze di ordinato governo del territorio.

Quindi per quanto riguarda l'area non interessata dall'impianto, il Comune ha ritenuto di non mutarne la pregressa destinazione agricola in produttiva; per la parte occupata dall'impianto, soggetta alla citata autorizzazione *ex art.* 208 d. lgs. n. 152 del 2006, correttamente ha ritenuto di classificarla come agricola in

ragione del contesto rurale in cui è situata, ferma restando comunque la destinazione conferita dalla Variante comunale in base all'autorizzazione *ex art.* 208 d.lgs. 152/2006.

4. Viene proposto ora appello per il seguente unico motivo:

I) Violazione e falsa applicazione art. 208, comma 6, d. l.gs. 152/2006 - Falsa applicazione art. 28 n.a. del Pgt - Difetto di istruttoria - Travisamento in via di fatto - Manifesta illogicità - Contraddittorietà'.

Secondo l'appellante, la scelta dell'amministrazione è avvenuta in assenza di un'istruttoria corretta, in quanto sarebbero stati ignorati i provvedimenti autorizzatori assunti dalla Regione Lombardia e successivamente dalla Città Metropolitana di Milano e non è stata considerata l'attuale situazione dei luoghi destinati ad uso produttivo, le attrezzature e gli impianti di recupero e smaltimento rifiuti.

In particolare rileva come dall'Elaborato STTM 3 della Città metropolitana, le aree di proprietà Mezzanzanica si configurano, nel quadro della pianificazione del PTM in Ambito del tessuto urbano consolidato ad uso produttivo; in particolare nelle aree su cui insistono le attrezzature e gli impianti di recupero e smaltimento rifiuti viene previsto l'uso del suolo per insediamenti industriali, artigianali e commerciali.

La conformazione ai contenuti prescrittivi di una STTM sarebbe obbligatoria e le correlate previsioni costituirebbero contenuto prevalente ai sensi dell'art. 18 della l.r. Lombardia 12/2005.

L'appellante contesta inoltre il divieto di *reformatio in peius*, poiché la destinazione impressa contrasta con le superiori previsioni normative e del PTM che ne regolano la disciplina e l'utilizzo in termini produttivi.

L'appellante sottolinea che la norma di cui all'art 208 d.lgs. 152/2006 è idonea a svolgere effetti in ordine alle competenze sul governo del territorio; il Comune in ogni caso non si sarebbe spogliato delle sue competenze, in quanto nel procedimento volto all'ottenimento dell'autorizzazione *ex art.* 208 d. lgs n. 152/2006 ha partecipato al procedimento.

5. Il ricorso è infondato.

In primo luogo deve rilevarsi che le eccezioni di rito avanzate dall'appellato Comune non vengono esaminate per l'infondatezza del presente appello.

6. Quanto al merito, preliminarmente bisogna considerare il disposto dell'art. 208 d.lgs. 152/2006 e le sue implicazioni sull'assetto delle competenze.

Detta disposizione prevede l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti che viene adottata dalla Regione previo una conferenza di servizi nella quale si acquisisce la valutazione di compatibilità ambientale (comma 4).

Con detta autorizzazione regionale viene autorizzata la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione regionale - all'esito della apposita conferenza di servizi - *sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori* (comma 6).

L'autorizzazione ha una propria scadenza (comma 17 - *bis*, lett.g); in ogni caso nell'autorizzazione regionale saranno dettate (comma 11, lett.f) *le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelino necessarie*.

Dalla mera lettura della disposizione in esame emerge la temporaneità dell'autorizzazione alla quale consegue anche la cessazione degli effetti che essa ha prodotto.

Ne consegue che al cessare dell'esigenza cui fa fronte la citata autorizzazione *ex art 208 d.lgs. 15/2006* cessano gli effetti conseguenti della variante adottata mediante uno strumento eccezionale - quale è la competenza regionale anche in materia urbanistica - riprendendo vigore l'ordinario svolgersi delle competenze dell'ente locale.

Non va infatti trascurato che la pianificazione urbanistica rientra tra le funzioni fondamentali del Comune (art. 14, comma 27, lett d) d.l. 78 del 31 maggio 2010 conv. in l. 30 luglio 2010 n. 122) e che se il "risalire" della competenza alla Regione è possibile, secondo quanto dispone l'art 208 d.lgs.

152/2006, ciò consegue all'esigenza della gestione del ciclo dei rifiuti in un ambito territoriale più vasto.

La qualificazione urbanistica, mediante la variante conseguente all'autorizzazione *ex art. 208 d.lgs.152/2006*, cessa di avere efficacia, o meglio diventa modificabile ad opera dell'ente preposto ordinariamente, il Comune, proprio in considerazione della cessazione dell'autorizzazione; ossia in considerazione della cessazione di quella esigenza che aveva portato all'approvazione regionale con l'effetto di variante urbanistica.

Né può rilevare il fatto che l'autorizzazione deve tenere conto della compatibilità ambientale e territoriale; attesa la natura necessariamente transitoria dell'approvazione *ex art 208 d.lgs. 152/2006* detta compatibilità non comporta che il Comune una volta cessata l'esigenza non possa riappropriarsi del perimetro della propria discrezionalità pianificatoria.

Sotto questo profilo deve ritenersi che l'autorizzazione e la connessa variante costituisce uno strumento eccezionale di durata limitata, al cessare del quale e dell'esigenza sottesa riprende l'ordinario vigore l'assetto delle competenze.

7. Altra questione prospettata dall'appellante riguarda l'affidamento conseguente alla destinazione del terreno in questione per il trattamento dei rifiuti ed i limiti di questo giudice a sindacare le scelte pianificatorie adottate.

7.1 Quanto all'affidamento, secondo giurisprudenza consolidata, la *reformatio in peius* della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell'attitudine edificatoria di un'area va esclusa qualora vi siano determinazioni vincolanti per l'amministrazione in ordine ad una diversa "zonizzazione" dell'area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative del privato che possono derivare da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Nella sostanza la generica aspettativa del privato alla non

reformatio in peius delle destinazioni di zona edificabili è cedevole rispetto alla discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica ed è analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspira ad una utilizzazione più proficua del proprio immobile (Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24).

In ogni caso le scelte pianificatorie sono espressione di un'amplessima valutazione discrezionale, insindacabile nel merito e non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli, essendo sfornita di tutela la generica aspettativa alla non *reformatio in peius* o alla *reformatio in melius* delle destinazioni impresse da un previgente piano regolatore (*cf.* Cons. Stato, sez. IV, n. 10661 del 2022).

7.2 Quanto invece al sindacato giurisdizionale in sede di pianificazione urbanistica, sempre secondo una giurisprudenza consolidata, le scelte effettuate dall'Amministrazione costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità se non per profili di manifesta illogicità ed irragionevolezza.

Nel caso specifico va comunque rilevato che è intervenuta una scelta “temporanea” che ha determinato la variante con l'ingresso di una competenza del livello superiore (la Regione) nell'esercizio della funzione fondamentale del Comune relativamente alla pianificazione urbanistica.

Detta temporaneità, quindi, non può legittimare alcun affidamento secondo i canoni giurisprudenziali sopra richiamati cui anche questo Collegio aderisce.

8. Né la scelta pianificatoria comunale adottata nello specifico appare irrazionale e quindi in questa sede censurabile secondo consolidata giurisprudenza.

Come emerge dagli atti di causa le osservazioni si fondano sul medesimo assunto dell'appello e prima del ricorso in primo grado: la destinazione per l'impianto di rifiuti da oltre venti anni e quindi l'obbligo di rispettare detta destinazione produttiva anche in sede di pianificazione urbanistica.

A queste osservazioni l'ente appellato ha idoneamente risposto rilevando come il PGT qui contestato “trasforma in via generale e temporalmente definitiva l'area” mediante il collegamento della “ specifica area al più ampio contesto rurale, dove l'insediamento in questione (e i contermini) rappresentano un elemento minoritario rispetto alla compattezza degli spazi aperti e alla destinazione agricola prevalente”.

Dette argomentazioni appaiono logiche e razionali e quindi legittime nei limiti del sindacato di questo giudice.

9. In questo contesto poco rileva la situazione di fatto cui l'appellante fa variamente riferimento; la recinzione intervenuta ad opera del medesimo proprietario ora ricorrente indica una situazione di fatto non idonea ad incidere né a condizionare le scelte che ciascun ente locale può fare nell'esercizio della propria discrezionalità in materia pianificatoria.

Né può rilevare il testo dell'art 28 n.t.a del Comune appellato che dispone per le Unità territoriale AI - Tessuto agricolo il divieto di impianti di smaltimento e trattamento rifiuti, ad eccezione di quelli prodotti dall'attività dell'azienda agricola insediata; si tratta di una disposizione “a regime” la cui efficacia è stata “modificata ad tempus” in forza dell'autorizzazione ex art 208 d.lgs. 152/2006 che ha disposto la variante.

10. Quanto poi alle altre sentenze del giudice di primo grado (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 settembre 2018, n. 2105 e n. 2106) - richiamate dall'appellante - che hanno ritenuto illegittima la classificazione ad Ambiti agricoli di interesse strategico (A.A.S.) impressa attraverso il P.T.C.P.(Piano territoriale di coordinamento provinciale) va rilevato come il loro richiamo sia inconferente.

Come ha già rilevato il giudice di primo grado, le scelte pianificatorie adottate rispondono ad esigenze di ordinato governo del territorio, legate alla necessità di impedire ulteriori edificazioni, ovvero di garantire l'equilibrio delle condizioni di vivibilità del contesto per il tramite della destinazione agricola.

Al riguardo secondo giurisprudenza consolidata “la destinazione di un'area a verde agricolo non implica necessariamente che la stessa soddisfi in modo diretto e immediato interessi agricoli, ben potendo giustificarsi con le esigenze dell'ordinato governo del territorio, quale la necessità di impedire ulteriori edificazioni, ovvero di garantire l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando la quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano” (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 12 febbraio 2013, n. 830; 16 novembre 2011, n. 6049).

Nella sostanza è legittima, come nel caso in ispecie è avvenuto, anche una scelta *pro futuro* nella quale l'utilizzazione per il trattamento dei rifiuti e la relativa variante rilevano solo in quanto temporanee senza che ciò comporti che le scelte regionali rimangano impresse *sine die* evitando il riappropriarsi delle scelte pianificatorie a livello comunale.

11. Non rilevano poi le previsioni contenute nel nuovo Piano territoriale metropolitano (PTM), poiché lo stesso è stato approvato successivamente all'approvazione del P.G.T. impugnato (cfr. in tal senso all. 12 e 17 al ricorso).

In considerazione di quanto sin qui esposto il ricorso è da respingere.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Parabiago, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 4.000,00 (euro quattromila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Riccardo Carpino

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO