

Sulla legittimità dell'ordine di remissione in pristino stato legittimo per un impianto di produzione di energia elettrica mediante combustione di biomasse realizzato mediante PAS

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 7 luglio 2025, n. 800 - Di Benedetto, pres.; Tagliasacchi, est. - (*Omissis*) (avv.ti Graziosi e Mancuso) c. ARPAE Emilia-Romagna - Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (n.c.) ed a.

Ambiente - PAS (Procedura Abilitativa Semplificata) per la realizzazione e conduzione di un impianto di produzione dell'energia elettrica mediante combustione di biomasse - Ordinanza di rimessione in pristino dello stato legittimo.

(*Omissis*)

FATTO

La società -OMISSIS- ha impugnato l'ordinanza del Comune di -OMISSIS- -OMISSIS- (rectius: -OMISSIS-) del -OMISSIS-, notificata il -OMISSIS--, di remissione in pristino stato legittimo unitamente agli atti presupposti, tutti in epigrafe elencati.

La società ricorrente aveva a suo tempo attivato una PAS (Procedura Abilitativa Semplificata) per la realizzazione e conduzione di un impianto di produzione dell'energia elettrica mediante combustione di biomasse nel territorio comunale. L'ordine di demolizione è stato emanato dal Comune perché nel termine di tre anni dall'ultimo titolo abilitativo non era stato presentato dall'interessata il certificato di collaudo finale attestante la conformità dell'impianto medesimo.

La società -OMISSIS- pertanto ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, del provvedimento gravato, per una pluralità di motivi di illegittimità.

Va dato atto che in data -OMISSIS- la società ricorrente ha depositato in giudizio il certificato di collaudo ora per allora dell'impianto per cui è causa.

Si è costituito in giudizio il Comune di -OMISSIS- per resistere, in rito e nel merito, al ricorso avverso e chiederne la reiezione siccome inammissibile ovvero infondato.

In rito, l'Ente resistente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori e dell'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati nel sito dell'impianto, costituenti antecedenti logici dell'ordinanza di remissione in pristino. I tre atti costituirebbero una sequenza procedimentale unitaria, con la conseguenza che l'impugnativa di uno solo di essi (l'ultimo) sarebbe carente di interesse.

Sempre in rito, la difesa comunale ha eccepito che il mancato completamento dell'impianto nel termine di tre anni e la mancata presentazione del collaudo finale sarebbero circostanze di fatto e di diritto che non potrebbero più essere messe in discussione, non avendo la società ricorrente impugnato il verbale di accertamento e contestazione di violazione amministrativa elevato da ARPAE in data -OMISSIS- e prestandovi anzi acquiescenza con il pagamento della sanzione pecuniaria così irrogata.

Nel merito il Comune ha poi puntualmente controdedotto alle doglianze avversarie.

Non si è, invece, costituita in giudizio ARPAE - Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia Romagna, a cui pure il ricorso era stato notificato.

La domanda cautelare è stata respinta da questo Tribunale con ordinanza -OMISSIS- per le seguenti ragioni:

«(i) che la motivazione dell'ordine ripristinatorio adottato dal Comune, anche a non voler considerare gli atti pregressi (verbale di accertamento, atto di applicazione di sanzione pecuniaria, ordinanza di sospensione dei lavori, ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati) notificati alla ricorrente, appare adeguatamente esplicitata nell'ordinanza qui impugnata (v. p. 2 appena sopra al dispositivo);

(ii) che il collaudo dell'impianto sembra costituire elemento necessario della comunicazione di fine lavori, quale verifica che nel termine triennale di vigenza del titolo abilitativo sia stato realizzato un impianto conforme al progetto oggetto di PAS;

(iii) che l'ordinanza impugnata non costituisce atto di esercizio di autotutela decisoria, ma di esercizio del potere repressivo degli abusi, che dunque non pare soggiacere ai medesimi vincoli temporali e motivazionali del primo».

L'appello cautelare è stato accolto dal Giudice di secondo grado con ordinanza -OMISSIS-, assunta ai sensi dell'articolo 55, comma 10, Codice di rito, ai soli fini di una sollecita fissazione dell'udienza di merito.

Nelle memorie finali ex articolo 73 Cod. proc. amm. la società -OMISSIS-, dopo aver prospettato un travisamento da parte di questo Giudice in sede cautelare del contenuto e delle motivazioni del provvedimento gravato, ha accusato controparte di aver colto l'occasione per modificare attraverso gli atti difensivi l'ordinanza di remissione in pristino stato

in aderenza alle statuizioni contenute nell'ordinanza di questo T.A.R. -OMISSIS-. Parte ricorrente ha pertanto concluso per l'accoglimento del ricorso.

Ha replicato il Comune di -OMISSIS-, insistendo di contro per il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 29 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Questo Tribunale Amministrativo Regionale è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'ordine di remissione in pristino stato legittimo, emesso dal Comune di -OMISSIS- nei confronti della società -OMISSIS- per un impianto di produzione dell'energia elettrica mediante combustione di biomasse, dalla stessa realizzato mediante PAS (procedimento autorizzatorio semplificato) nel territorio comunale.

Il Collegio, anche al fine di farsi carico delle critiche avanzate dalla ricorrente società -OMISSIS- nei confronti dell'ordinanza cautelare di rigetto emessa da questo Giudice, ritiene necessario premettere una dettagliata ricostruzione del quadro fattuale e giuridico, così come emerge dalla documentazione depositata in atti dalle parti.

(A) I titoli abilitativi e i provvedimenti assunti dall'Autorità.

1.1. In data -OMISSIS- la società -OMISSIS- presentava una PAS, integrata da due successive varianti in corso d'opera per la realizzazione di un impianto a biomasse sulla particella -OMISSIS- del Catasto Terreni comunale, risultante dall'accorpamento dei mappali -OMISSIS-, sui quali aveva acquisito il diritto di superficie trentennale con contratto stipulato in data -OMISSIS- (v. docc. 2 e 13 fascicolo di parte ricorrente; doc. 5 fascicolo del Comune).

1.2. In data -OMISSIS- l'odierna ricorrente, sempre in relazione al suvvisto impianto sul mappale -OMISSIS-, presentava una nuova PAS per completamento opere, in quanto i precedenti titoli erano scaduti; seguiva una variante in corso d'opera in data -OMISSIS- (v. doc. 5 fascicolo del Comune cit.; doc. 11 fascicolo di parte ricorrente).

2.1. In data -OMISSIS- il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Bologna effettuava un sopralluogo presso il sito destinato a ospitare l'impianto per cui è causa, accertando la mancanza del necessario Certificato Prevenzione Incendi e al contempo la presenza di un elevato quantitativo di legname ivi depositato, potenzialmente pericoloso (v. doc. 2 fascicolo del Comune).

2.2. Seguiva in data -OMISSIS- il sopralluogo congiunto di ARPAE e della Polizia Locale del Comune, nel corso del quale emergeva «la presenza di un ingente quantitativo di rifiuti pericolosi e non pericolosi depositati in modo incontrollato all'interno dell'area impiantistica. In particolare trattasi di rifiuti riconducibili all'attività stessa e depositati alla rinfusa, all'aperto, in parte direttamente sul terreno, in cisterne ed in big bags. I big bags risultavano in parte ammalorati determinando anche la fuoriuscita del contenuto costituito principalmente dalle ceneri e dalle polveri derivanti dal processo di combustione; queste ultime sono state per la maggior parte prodotte e depositate da più di un anno. Non erano presenti identificativi della tipologia di rifiuto e relativo cod. EER di identificazione» (v. doc. 3 fascicolo del Comune).

3.1. All'esito dei suesposti accertamenti si apriva nei confronti del legale rappresentante della società -OMISSIS- un procedimento penale avanti al Tribunale di Bologna (v. docc. da 13 a 22 compresi fascicolo del Comune, e docc. 14 e 15 fascicolo di parte ricorrente).

3.2. ARPAE a sua volta applicava alla società -OMISSIS- la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 44, comma 2, D.Lgs. n. 28/2011 (v. docc. 4 e 12 fascicolo del Comune; e doc. 3 fascicolo di parte ricorrente).

3.3. Infine, il Comune adottava nei confronti della società ricorrente l'ordinanza di data -OMISSIS- di rimozione dei rifiuti, l'ordinanza di data -OMISSIS- di sospensione dei lavori, l'ordinanza di data -OMISSIS- di remissione in pristino stato legittimo (v. docc. 6, 7, 8 fascicolo del Comune; e docc. 1 e 4 fascicolo di parte ricorrente).

(B) Il contenuto del provvedimento gravato.

1. L'ordinanza n. -OMISSIS- (secondo la numerazione riportata nel documento depositato in giudizio dal Comune) ha imposto alla società -OMISSIS- «LA RIMESSA IN PRISTINO dello stato legittimo come previsto dall'art. 44 comma 2 del D. Lgs. 28/2011», considerato che:

- «l'art. 6) del Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 prevede che la realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ed inoltre deve essere presentato un certificato di collaudo finale che attesta la conformità dell'opera (art. 8 stesso Decreto)»,

- «che l'ultima variante in corso d'opera non sostanziale alla P.A.S è stata presentata nell'anno 2017; alla data del 05/04/2024 non risultano essere state prodotte altre comunicazioni dalla Società richiedente»,

- «ad oggi la -OMISSIS- Srl, avente diritto di superficie sui terreni in oggetto, risulta pertanto priva di qualsiasi titolo abilitativo che autorizzi la costruzione e l'esercizio dell'impianto in argomento».

2.1. L'articolo 6 D.Lgs. n. 28/2011 (nella versione applicabile *ratione temporis*) stabilisce che «La realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata ai sensi dei commi 4 o 5. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova dichiarazione. L'interessato è tenuto a comunicare al Comune la data di ultimazione dei lavori» (comma 6) e che «Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che deve essere trasmesso al

Comune, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la dichiarazione, nonché ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento catastale» (comma 8).

2.2. A sua volta l'articolo 44, comma 2, D.Lgs. n. 28/2011 (sempre applicabile *ratione temporis*) stabilisce che «Fatto salvo il ripristino dello stato dei luoghi, l'esecuzione degli interventi di cui all'articolo 6 in assenza della procedura abilitativa semplificata o in difformità da quanto nella stessa dichiarato, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 a euro 30.000, cui sono tenuti in solido i soggetti di cui al comma 1».

3. Alla luce degli elementi fattuali indicati nell'ordinanza in esame e dei richiami normativi ivi operati, il contenuto del provvedimento impugnato risulta inequivoco.

Si tratta, invero, di un ordine di remissione in pristino stato, impartito perché nel termine di tre anni dall'ultimo titolo abilitativo la società -OMISSIS- non ha presentato al Comune la dichiarazione di fine lavori corredata dal collaudo dell'impianto. Il mancato rispetto del termine finale di conclusione dei lavori ha quale conseguenza *ope legis* la decadenza dei titoli abilitativi. Il che determina che quanto sino a quel momento realizzato risulta non autorizzato.

Ed è in relazione a questo contenuto che devono essere vagliati i motivi di impugnazione dedotti in ricorso.

(C) *Il primo motivo di impugnazione: "Illegittimità dell'ordine di ripristino -OMISSIS- per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. n. 241/1990; difetto di motivazione".*

1. Sostiene la società -OMISSIS- che la motivazione dell'ordine di demolizione impartito dal Comune non si ricaverebbe dal provvedimento impugnato, bensì dal successivo scambio epistolare tra le parti, con conseguente violazione dell'articolo 3 L. n. 241/1990 e del divieto di motivazione postuma.

2.1. La doglianza è infondata.

2.2. In linea generale il divieto di integrazione postuma della motivazione attiene esclusivamente a quella effettuata attraverso gli atti defensionali depositati dall'Amministrazione in giudizio (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. VII, sentenza n. 5069/2024), e non si estende agli ulteriori atti procedurali assunti dall'Autorità procedente.

2.3. Nel caso di specie poi – come illustrato ai punti che precedono – il contenuto e le ragioni del provvedimento impugnato erano chiaramente esplicitate.

A questo aggiungasi anche il pregresso verbale di ARPAE di accertamento e irrogazione di sanzione amministrativa pecuniaria esplicitava le criticità legate alla mancata presentazione del collaudo dell'impianto nel termine di tre anni dall'ultimo titolo abilitativo.

2.3. Del resto, il fatto che la società -OMISSIS- abbia poi presentato il certificato di collaudo dell'impianto "ora per allora" conferma che l'interessata avesse ben compreso che – secondo le Amministrazioni procedenti (Comune e ARPAE) – detto collaudo era elemento essenziale della dichiarazione di fine lavori.

(D) *Il secondo motivo di impugnazione: "Illegittimità dei provvedimenti impugnati per: violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 44 D.Lgs. n. 28/2011; eccesso di potere per falso presupposto di fatto e di diritto; difetto di istruttoria".*

1.1. Oppone la società -OMISSIS- che i lavori di costruzione dell'impianto si sarebbero conclusi nel termine di tre anni dall'ultimo titolo abilitativo, come risulterebbe dalla comunicazione di fine lavori trasmessa al Comune in data - OMISSIS-.

Oppone altresì la ricorrente che da allora l'impianto sarebbe connesso con il sistema di distribuzione dell'energia elettrica.

1.2. Sostiene poi la deducente che il collaudo non costituirebbe condizione di liceità dell'intervento edilizio, andando al più a incidere sulla agibilità o funzionalità dell'impianto, con la conseguenza che l'unica sanzione applicabile per la mancata presentazione del collaudo sarebbe quella pecuniaria e non certo quella ripristinatoria.

2.1. La doglianza è infondata in tutti i profili in cui si articola.

2.2.1. La comunicazione di fine lavori depositata in data -OMISSIS- dalla società -OMISSIS- (v. doc. 11 fascicolo del Comune) era pacificamente incompleta in quanto priva del certificato di collaudo, attestante la conformità dell'impianto.

2.2.2. Come emerge dalla disciplina normativa sopra richiamata, la fine lavori va intesa in senso non materiale, ma giuridico. La dichiarazione di fine lavori, cioè, non si limita ad attestare una situazione di fatto (i.e. che l'impianto è stato costruito), ma esplicita una situazione di diritto, ovvero sia che l'impianto è conforme al progetto presentato. E tale conformità discende unicamente dal certificato di collaudo.

Tanto più che – come documentato in atti – successivamente alla presentazione della suvvisa dichiarazione di fine lavori la società -OMISSIS- ha presentato una CILA per la realizzazione di una vasca in cemento armato di stoccaggio al servizio dell'impianto. Ora, in disparte ogni considerazione sulla idoneità dello strumento (CILA) utilizzato, il punto è che la surriferita circostanza dimostra come nemmeno dal punto di vista fattuale i lavori erano conclusi.

2.2.3. Sicché, in definitiva la comunicazione presentata dalla ricorrente non è idonea a far ritenere adempiuto l'incombente nel termine normativamente fissato, ovvero sia tre anni dal titolo abilitativo.

2.3. Nemmeno rileva – in ipotesi – la connessione dell'impianto con la linea di distribuzione dell'energia, perché – come la giurisprudenza ha già avuto modo anche recentemente di chiarire (cfr., C.d.S., Sez. II, sentenza n. 9630/2024) – tale connessione non prova né dei lavori, né tantomeno il collaudo dell'impianto medesimo.

Il collaudo nel caso di specie, dunque, continuava a mancare al momento dell'adozione da parte del Comune dell'ordine di remissione in pristino.

Ed è rispetto alla situazione giuridico-fattuale esistente al momento dell'adozione del provvedimento che – come da regola generale (si veda sul principio del tempus regit actum, tra le tante, C.d.S., Sez. III, sentenza n. 212/2025) – va valutata la sua legittimità, senza che rilevinno eventuali sopravvenienze (i.e. il certificato di collaudo ora per allora).

2.4. Infine, il dato normativo sconfessa la tesi per cui la mancanza del collaudo sarebbe priva di sanzione o al più sarebbe sanzionata con la pena pecuniaria.

Da un lato, infatti, la trasmissione al Comune del certificato di collaudo è obbligatoria (articolo 6, comma 8, D.Lgs. n. 28/2011), e l'inosservanza di un obbligo non può essere senza sanzione. A maggior ragione se si considera che si tratta di un obbligo funzionale a consentire all'Amministrazione di verificare non solo che l'impianto è stato completato nel termine decadenziale di tre anni, ma anche che esso è conforme al progetto presentato e dunque che ha le caratteristiche per poter beneficiare della procedura abilitativa semplificata (PAS).

Dall'altro lato, l'articolo 44 D.Lgs. n. 28/2011 fa sempre salva l'applicazione della misura ripristinatoria accanto alla sanzione pecuniaria per la violazione della procedura PAS. Val la pena peraltro osservare che i presupposti per l'applicazione dell'una e dell'altra sanzione, quella cioè pecuniaria e quella ripristinatoria, sono i medesimi e che la società -OMISSIS- ha spontaneamente pagato la sanzione pecuniaria.

(E) *Il terzo motivo di impugnazione: "Violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 44 D.Lgs. n. 28/2011 sotto altro profilo".*

Il quarto motivo di impugnazione: "Violazione dell'art. 21-nonies L. n. 241/1990 e dei principi in materia di soccorso procedimentale, collaborazione e buona fede nei rapporti tra P.A. e privato (art. 1 co. 2-bis e art. 6, co. 1 lett. b) L. n. 241/1990)".

1. Partendo dall'assunto che l'ordinanza impugnata sia un atto di autotutela decisoria, la società -OMISSIS- afferma che il titolo abilitativo si era perfezionato decorsi 30 giorni dalla presentazione della PAS, stante l'assenza di rilievi da parte del Comune e la completezza della domanda. Osserva, invero, come il collaudo sia elemento che deve intervenire in una fase successiva a quella di formazione del titolo.

Ritiene la società ricorrente che nel caso di specie non sussisterebbero i presupposti per la rimozione in autotutela del titolo abilitativo dell'impianto, in quanto non sarebbe stato rispettato il termine ragionevole di esercizio del potere, non sarebbe stata fatta una valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati coinvolti, non sarebbe stato attivato il doveroso soccorso istruttorio e non sarebbe stata tutelato l'affidamento dell'interessata.

2.1.1. Come già rilevato dalla Sezione nella fase cautelare, l'assunto da cui muove parte ricorrente è errato.

Il provvedimento impugnato, non è atto di autotutela, ma atto di repressione di illecito, adottato ai sensi dell'articolo 44, comma 2, D.Lgs. n. 28/2011: norma questa espressamente richiamata nell'ordinanza di remissione in pristino stato legittimo.

L'illecito commesso è la mancata presentazione del collaudo dell'opera finita nel termine di validità del titolo abilitativo.

2.1.2. La scadenza del termine triennale di esecuzione dei lavori determina, invero, la decadenza del titolo abilitativo alla costruzione e messa in funzione dell'impianto. La decadenza, non diversamente da quanto avviene per i titoli edilizi, ha effetti ex tunc (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 3055/2024).

Questo comporta che – attraverso una fictio iuris - il titolo abilitativo risulta mancante ab origine e anche quanto realizzato prima della scadenza del termine decadenziale dei tre anni risulta non autorizzato.

Il che giustifica e impone (trattandosi di atto vincolato) l'ordine di demolizione emesso dal Comune nei confronti dell'odierna ricorrente.

2.2. Trattandosi per l'appunto di un provvedimento sanzionatorio e non un provvedimento di autotutela decisoria risultano fuori fuoco tutte le critiche avanzate in ricorso sull'assenza nel caso di specie dei presupposti per l'annullamento in autotutela del titolo abilitativo ottenuto attraverso il procedimento di cui all'articolo 6 D.Lgs. n. 28/2011 (PAS).

(F) *Conclusioni.*

1. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il Collegio ritiene che il ricorso debba essere respinto in quanto infondato in tutti i punti in cui si articola.

2. L'infondatezza del ricorso dispensa il Collegio, in un'ottica di economia processuale, dall'esaminare le eccezioni preliminari di rito sollevate dalla difesa del Comune resistente.

3. Come da regola generale, le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a favore del Comune di -OMISSIS-, unico contraddittore costituitosi in giudizio, nella misura indicata in dispositivo.

(Omissis)