

Impianti da fonti rinnovabili e P.A.S.: la mancata trasmissione del collaudo finale non comporta decadenza del titolo né legittima la demolizione dell'impianto

Cons. Stato, Sez. II 28 aprile 2026, n. 3325 - Forlenza, pres.; Manziona, est. - Società (*Omissis*) s.r.l. (avv.ti Graziosi e Mancuso) c. Comune di (*Omissis*) (avv. Guidarelli) ed a.

Ambiente - Sviluppo sostenibile - Natura del certificato di collaudo nella P.A.S. - Decadenza del titolo edilizio - Ordinanza di ripristino - Limiti al potere di ripristino.

(*Omissis*)

FATTO

1. La controversia ha ad oggetto l'ordinanza n. -OMISSIS- con la quale il Comune di -OMISSIS- (Bo) ha ordinato il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 44, comma 2, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, avuto riguardo ad un impianto cogenerativo per la produzione di energia funzionante a biomassa legnosa per il quale non risultava presentato il certificato di collaudo finale.

1.1. In punto di fatto occorre precisare che l'impianto in questione, di proprietà della ditta -OMISSIS- s.r.l., è ubicato alla via -OMISSIS-, del comune di -OMISSIS- e al momento del sopralluogo dal quale è scaturito il provvedimento si trovava in fermo manutentivo. La realizzazione dell'opera è conseguita alla presentazione di due procedure abilitative semplificate (P.A.S.), rispettivamente prot. 3563 del 28 marzo 2013 e prot. 7368 del 2 luglio 2016, entrambe integrate da varianti, vale a dire quelle prot. n. 10022 del 18 ottobre 2014 e prot. 7441 dell'11 luglio 2015, riferite alla prima e quella prot. n. 6260 del 13 giugno 2017, riferita alla seconda. In data 16 aprile 2024 personale dell'A.R.P.A.E. unitamente alla polizia locale del Comune di -OMISSIS-, contestava con apposito verbale l'avvenuta violazione dell'art. 44, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011, sanzionandola con un importo pari ad euro mille (la somma più favorevole tra il doppio del minimo e la terza parte del massimo, ovvero tra euro 500/00 e euro 30.000, secondo i dettami della l. 24 novembre 1981, n. 689). Ciò in quanto riteneva violato l'art. 6 del medesimo decreto legislativo, che impone(va), per quanto di interesse, di completare la realizzazione dell'intervento entro tre anni dal perfezionamento della P.A.S. riferita allo stesso e di trasmettere, ad intervento ultimato, il certificato di collaudo finale attestante la conformità dell'opera al progetto presentato con la dichiarazione. La comunicazione dell'avvenuto accertamento di tale violazione da parte dell'A.R.P.A.E. sta alla base dell'adozione dell'ordinanza di ripristino di cui è causa.

1.2. In occasione del sopralluogo ispettivo, peraltro, gli accertatori riscontravano anche la presenza di un deposito incontrollato di rifiuti pericolosi e non pericolosi per il quale veniva notiziata la competente Procura della Repubblica.

1.3. Pochi giorni prima, ovvero in data 10 aprile 2024, i vigili del fuoco di Bologna avevano a loro volta riscontrato la mancanza del necessario certificato di prevenzione incendi, malgrado sul posto fosse presente un elevato quantitativo di legname, potenzialmente pericoloso.

2. La Società -OMISSIS- s.r.l. ha impugnato innanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna l'ordinanza n. -OMISSIS- lamentandone l'illegittimità sotto plurimi profili.

3. Il Tribunale adito, con la sentenza n. -OMISSIS- del 2025, segnata in epigrafe, dopo aver ricostruito le vicende sanzionatorie nelle quali è incorsa la Società (mancanza di c.p.i. e illeciti ambientali), ha respinto il ricorso sull'assunto che l'atto adottato avrebbe carattere doveroso e contenuto necessitato. Ciò in quanto nel termine di tre anni dall'ultimo titolo abilitativo la ricorrente non avrebbe presentato la dichiarazione di fine lavori corredata dal collaudo dell'impianto. Avendo il mancato rispetto del termine finale di conclusione lavori quale effetto la decadenza dei titoli abilitativi, l'impianto era da considerare sine titolo. L'avvenuta presentazione postuma del collaudo non poteva avere efficacia sanante dell'illecito, non essendo corredata, come avrebbe dovuto, dalla presentazione della comunicazione di fine lavori del 27 giugno 2017, come tale da considerare tamquam non esset. A riprova della non avvenuta ultimazione delle opere nei tre anni normativamente previsti ha richiamato la c.i.l.a. del dicembre 2017 (quindi successiva alla comunicazione di fine lavori) per la realizzazione di una vasca in cemento armato di stoccaggio al servizio dell'impianto. Infine, ha rimarcato come l'ordinanza impugnata, diversamente da quanto sostenuto dalla Società ricorrente, non costituisce un atto di autotutela decisoria su una P.A.S. ormai perfezionata, ma la repressione di un illecito, cui non si attribuiscono i rilievi attinti ai principi di cui all'art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990.

4. Con l'odierno appello la Società -OMISSIS- s.r.l. contesta la sentenza adducendo quattro motivi di gravame (sviluppati da pag. 9 a pag. 40), ciascuno articolato in distinti paragrafi corrispondenti ad altrettante "critiche".

4.1. Con il primo motivo di appello (che consta di quattro "critiche") lamenta:

a) illegittimità della considerazione della fase di collaudo - che attiene all'esecuzione, al pari della presentazione della



scheda di aggiornamento catastale - come elemento costitutivo della P.A.S. di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. Al pari del certificato di agibilità, cui può essere assimilato, essa infatti non ha la funzione, né l'effetto, di legittimare l'opera edilizia (Cons. Stato, sez. IV, 8 marzo 2023, n. 2461; id., 22 aprile 2024, n. 3610);

b) la P.A.S. deve essere ricondotta (quale disciplina "madre") alla d.i.a., poi divenuta super s.c.i.a., tant'è che la declinazione dei commi 6 e 7 dell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 è sovrapponibile anche testualmente a quella dei commi 4 e 8 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. In sintesi, se la mancata comunicazione di fine lavori, ove gli stessi siano stati effettivamente ultimati, non incide sulla legittimità delle opere, a maggior ragione ciò deve valere per il mancato collaudo (v. Cass. pen., sez. V, 15 settembre 2023, n. 43299).

c) assodato quindi che la P.A.S. si era perfezionata, per dichiararne la decadenza occorreva accertare ridetta mancata ultimazione dei lavori nel termine di tre anni, come previsto dalla normativa;

d) come da ultimo chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (n. 14 del 2024) la scadenza del titolo è inidonea ex se a determinare l'illegittimità sopravvenuta di costruzioni già realizzate, quando queste risultino conformi al progetto approvato o comunque riconducibili allo stesso sotto il profilo strutturale e funzionale. L'effetto decadenziale infatti opera ex nunc (v. l'art. 15 del T.u.ed.), sicché la decadenza impedisce l'ulteriore corso dei lavori, ma non travolge necessariamente quanto già realizzato sulla base di un titolo pienamente efficace.

4.2. Con il secondo motivo di appello, introduce due "critiche":

a) violazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a. per essersi il T.a.r. pronunciato su poteri ancora non esercitati, stante che il provvedimento impugnato non riconduce l'abusività dell'impianto alla sua avvenuta realizzazione dopo la scadenza del termine per la conclusione dei lavori, ma alla mera mancata trasmissione del collaudo, che avrebbe determinato la decadenza dal titolo;

b) ad ogni buon conto, non è stato affatto provato che i lavori non erano conclusi entro il termine, non potendosi certo argomentare al riguardo - come invece fa il primo giudice - sull'avvenuta presentazione a dicembre 2017 di una nuova c.i.l.a., in quanto la stessa è riferita ad un'opera aggiuntiva, non prevista nel progetto originario e che evidentemente non ne condiziona la pregressa completezza. In questo, infatti, si prevedeva lo stoccaggio dei materiali in appositi manufatti fuori terra (v. la relazione tecnica e planimetria della variante P.A.S. prot. 7368 del luglio 2016 ovvero la relazione tecnica e la planimetria della variante finale P.A.S. del 13 giugno 2017), laddove a dicembre 2017 si ipotizza una soluzione diversa e aggiuntiva, ovvero la realizzazione anche di una vasca interrata.

4.3. Con il terzo motivo di gravame si censura l'affermazione, contenuta a pag. 10 della sentenza impugnata, in forza della quale l'obbligo di demolizione deriverebbe dall'art. 44 del d.lgs. 28 del 2011, laddove menziona il collaudo, con ciò necessariamente assoggettando alla relativa sanzione la sua mancata presentazione. Al contrario, la norma si riferisce inequivocabilmente alla mancata presentazione della P.A.S. o alla difformità dell'opera da quanto nella stessa dichiarato, non certo agli altri adempimenti. Non a caso, l'omologa previsione riferita alla s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire non è punita certo con il ripristino dello stato dei luoghi, ma con una mera sanzione pecuniaria.

4.4. Infine, con un quarto e subordinato motivo di gravame, la Società lamenta violazione degli artt. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e 21-nonies della l. n. 241 del 1990 sotto altro profilo, ovvero avuto riguardo anche agli obblighi di collaborazione e buona fede di cui agli artt. 1, comma 2-bis e 6, comma 1, lett. b), della medesima legge sul procedimento amministrativo. Al riguardo, il T.a.r. non ha colto l'effettiva portata della censura avanzata in primo grado, riconducendola al lamentato erroneo esercizio di autotutela tardiva (pag. 11 della sentenza impugnata), laddove la Società intendeva solo rimarcare la scorrettezza del procedimento seguito dal Comune: inserire infatti la dichiarazione di fine lavori completa di collaudo nella fattispecie a formazione progressiva della P.A.S., che sul piano giuridico strutturale è una d.i.a., equivale a sottrarla ai principi generali stabiliti in materia di autotutela, cui viceversa essa deve sottostare. Ad ogni buon conto, quand'anche si voglia riconoscere alla P.A.S. tale struttura, il Comune aveva l'onere di rilevare la mancanza del certificato di collaudo non appena acquisita la comunicazione di fine lavori che ne era oggettivamente priva (e cioè fin dal 27 giugno 2017), adoperandosi entro i termini legalmente previsti.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di -OMISSIS- che con successiva memoria versata in atti il 25 ottobre 2025 ha insistito per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata. Ha ricordato le molteplici scorrettezze comportamentali ascrivibili alla Società, tant'è che l'area è stata oggetto di sequestro penale per gli illeciti ivi riscontrati in materia di gestione di rifiuti. Ha ribadito che il ripristino dello stato dei luoghi è conseguito non alla ritenuta inefficacia della P.A.S. -recte, delle molte P.A.S. succedutesi nel tempo - ma alla mancata trasmissione del certificato di collaudo nel termine normativamente previsto, come imposto dall'art. 44 del d.lgs. n. 28 del 2011, che si riferisce chiaramente anche a tale ipotesi.

5.1. Ha quindi riproposto:

a) l'eccezione di inammissibilità e irricevibilità del gravame presentata in primo grado, ma assorbita dal T.a.r. per l'Emilia Romagna nella decisione di rigetto, per omessa tempestiva impugnazione del verbale di accertamento e contestazione di violazione amministrativa n. 2694 del 5 giugno 2024 redatto dal personale dell'A.R.P.A.E. e delle ordinanze comunali n. 7/2024 (di messa in sicurezza, rimozione e smaltimento dei rifiuti) e n. 22/2024 (di sospensione dei lavori di realizzazione dell'impianto di cogenerazione). Pagando la sanzione pecuniaria ingiuntale la Società avrebbe addirittura prestatato acquiescenza all'accertamento dell'illecito, da riferire anche alla mancata presentazione del collaudo (come affermato al capo

D della sentenza impugnata, non gravato espressamente e quindi ormai coperto da giudicato);

b) l'eccezione di inammissibilità per tardività della documentazione prodotta da controparte, nel giudizio di primo grado, in data 8 maggio 2025, unitamente alla memoria di replica, tempestivamente sollevata e verbalizzata all'udienza pubblica del 29 maggio 2025. Per l'esattezza, la produzione documentale inammissibile riguarderebbe i documenti sub n. 15 del fascicolo di parte ricorrente concernente l'istanza di dissequestro con i relativi allegati, in quanto prodotta oltre il termine di legge (quaranta giorni liberi antecedenti all'udienza di trattazione della controversia) in violazione dell'art. 73, comma 1, c.p.a.

5.2. Ha infine rivendicato la formazione del giudicato interno sul Capo C della sentenza, laddove si afferma l'obbligatorietà della previa presentazione del certificato di collaudo nel termine triennale dall'avvio della P.A.S., qualificandola come «elemento essenziale» della dichiarazione di fine lavori.

5.3. Nel merito, ha controdedotto analiticamente a tutte le censure avversarie, ribadendo che la Società non ha fornito la prova di avere completato nei tre anni previsti l'intervento assentito in conformità al progetto, come si desumerebbe dal certificato di collaudo, prodotto solo a giudizio instaurato. Ha infine sottoposto al vaglio del giudice la riflessione che in un lasso temporale di oltre dieci anni dal perfezionamento della P.A.S., l'impianto in questione non avrebbe mai prodotto e immesso nella rete un solo kilowatt di energia, tanto che ne sarebbe conseguita la decadenza dagli incentivi per il risparmio energetico (cfr. provvedimento del GSE prot. n. -OMISSIS- del 19 giugno 2024).

6. In data 9 gennaio 2026 la Società ha replicato rivendicando la tempestività dell'impugnativa anche in ragione dell'inutilità di gravare gli altri atti menzionati: l'ordine di sospensione, ad esempio, è stato inteso come mero avvio del procedimento, stante che nella specie non vi erano lavori da sospendere, avendo lo stesso organo accertatore dato atto che alla data del sopralluogo l'impianto era «già realizzato ma in fermo manutentivo». Nessuna cristallizzazione può quindi predicarsi in ordine ad un accertamento di fatto – la materiale conclusione o meno dell'opera sette anni prima, nel triennio di validità della P.A.S. – che nessuno ha mai compiuto e che nessuno ha mai messo in dubbio dal 2017 fino all'ordinanza impugnata. Legittimamente la Società ha depositato, nel giudizio di primo grado, l'istanza di dissequestro dell'impianto unitamente alla memoria di replica. Ciò sarebbe perfettamente in linea con una corretta lettura dell'art. 73 c.p.a. che non può non consentire di corroborare le repliche rese necessarie dalle argomentazioni di controparte con idonea documentazione (nella specie, l'insistenza sui risvolti penalistici della vicenda, senza però darne compiuta rappresentazione sì da farne cogliere l'estraneità rispetto ai fatti di causa).

7. Il Comune di -OMISSIS- a sua volta ha ribadito nuovamente (memoria di replica del 12 gennaio 2026) la portata immediatamente lesiva del verbale del 5 giugno 2024, a fronte del quale la Società ha effettuato il pagamento in misura ridotta della sanzione, nonché la valenza probatoria della mancata ultimazione dei lavori nel termine dato dell'avvenuta presentazione di una nuova c.i.l.a. il 29 dicembre 2017. In generale, ha confermato le proprie argomentazioni.

8. All'udienza pubblica del 3 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di rito formulate dalla difesa del Comune di -OMISSIS-.

10. Esse sono infondate. Il verbale di accertamento n. 2694 del 2024, al pari di qualsivoglia atto di accertamento di un illecito amministrativo, costituisce l'atto con il quale prende l'avvio il procedimento sanzionatorio. Di esso dà conto il combinato disposto degli artt. 13 e 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, rubricati, rispettivamente, «atti di accertamento», appunto, e «contestazione e notificazione». Si tratta quindi della «certificazione» dell'illecito per come appurato dall'organo di vigilanza, all'esito di atti istruttori quali, tipicamente, l'assunzione di informazioni o l'effettuazione di ispezioni di cose o luoghi diversi dalla privata dimora, ovvero ancora di rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici. La «contestazione» consiste invece nella modalità mediante la quale il trasgressore o, ove possibile, il responsabile in solido, viene reso edotto dell'illecito accertato, sì da poter attivare le proprie garanzie difensive. Laddove non sia possibile effettuarla, per lo più dandone atto nel verbale di «accertamento», si procede con la notifica di quest'ultimo nella tempistica data dal legislatore a pena di decadenza. La potestà sanzionatoria si esprime nell'ingiunzione di pagamento, che compete a un soggetto terzo – quanto meno nelle intenzioni del legislatore, ancorché nella prassi spesso si tratti dello stesso vertice burocratico dell'organo di vigilanza – chiamato a valutare gli (eventuali) scritti difensivi del trasgressore, che può anche chiedere di essere audito, da un lato, e l'obbligatorio rapporto del funzionario o agente che ha accertato la violazione, dall'altro (rispettivamente, artt. 18, commi 1 e 2 e 17 della medesima legge n. 689 del 1981). A ciò consegue che la Società non aveva alcun onere di impugnativa del verbale di accertamento, così come preteso dalla difesa comunale. La giurisprudenza richiamata a supporto della propria tesi, peraltro, si palesa per lo più inconferente in quanto riferita a ben diversa tipologia di atti endoprocedimentali la cui portata immediatamente lesiva emerge chiaramente dalla specifica cornice normativa nella quale si collocano (in particolare, quello afferente la V.I.A. e gli screening preliminari alla stessa).

10.1. Egualmente privo di pregio è il riferimento alla mancata impugnativa delle distinte ordinanze scaturite dai sopralluoghi ispettivi effettuati presso l'impianto: l'ordinanza n. 7 del 2024, infatti, ha natura contingibile e urgente e consegue alla necessità di cauterizzare nell'immediato la (diversa) situazione di pericolo messa in luce sia dai vigili del fuoco di Bologna (testualmente: «è stata accertata la presenza di un impianto di cogenerazione privo della SCIA antincendio e un



elevato quantitativo di legname che potrebbe provocare danni alle abitazioni vicine»), sia dall'ARPAE e dalla Polizia locale, che riferiscono al Comune dell'accertata presenza «sull'area, contraddistinta al Foglio 45 Mappale 226, già sottoposta a sequestro probatorio penale, di rifiuti non pericolosi e pericolosi»; la successiva, n. -OMISSIS-, richiamando genericamente, tra l'altro, tutto il d.P.R. n. 380 del 2001, dispone la sospensione di imprecisati «lavori consistenti in un impianto di cogenerazione per la produzione di energia funzionante a biomassa». Unico tratto in comune con l'atto impugnato è l'accertamento, stante che tutte e tre le ordinanze scaturiscono (anche) da quello del 16 aprile 2024, che non si è limitato come detto alla asserita violazione dell'art. 44, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011. Ma la sovrapposibilità si limita a questo, tant'è che la Società ha ottemperato alla prima ordinanza, attivandosi preliminarmente presso l'Autorità giudiziaria per ottenere il dissequestro dell'area, siccome le veniva intimato; quanto alla seconda - ammesso e non concesso con la relativa dicitura volesse intendersi la sospensione dell'attività dell'impianto e non della sua realizzazione, ormai ultimata - poiché lo stesso era in fermo manutentivo è del tutto comprensibile che la Società non ne abbia ricevuto un'immediata lesione. L'atto, peraltro, si pone dichiaratamente come «avviso di avvio del procedimento per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori di cui al Capo II della L.R. 23/2004, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 », ovvero la legge afferente il controllo dell'attività edilizia: il che esonerava la Società da un immediata gravame, giusta la sua oggettiva portata endoprocedimentale.

10.2. Quanto detto rende inconferente ai fini di causa l'eccezione di inammissibilità (inutilizzabilità) della documentazione riferita all'istanza di dissequestro. Di fatto, siccome riferita al (diverso) procedimento penale scaturito dal medesimo accertamento, essa infatti esula dal perimetro della controversia. È incontestato tra le parti, infatti, che agli illeciti ambientali de quibus si è posto rimedio siccome imposto e necessario; e comunque il loro eventuale reiterarsi, così come il protrarsi di qualsivoglia problematica per l'ambiente da correlare a una cattiva gestione dell'impianto ben potrebbe -recte, dovrebbe - essere affrontata con gli specifici strumenti, anche inibitori, previsti dalla normativa di settore.

11. Solo prima facie più complessa, in quanto non scevra da suggestioni interpretative, appare l'invocata acquiescenza all'accertamento dell'illecito desumibile dall'avvenuto pagamento in misura ridotta della sanzione irrogata, da parte della Società.

11.1. In linea generale, sussiste acquiescenza nei confronti di un provvedimento in presenza di un comportamento che appare inequivocabilmente incompatibile con la volontà del soggetto di impugnarlo o di proseguire nel giudizio avviato (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. II, 9 dicembre 2021, n. 8208). E in effetti si ritiene che integri tipicamente un comportamento "acquiescente" rispetto alla contestazione di un illecito, il pagamento in misura ridotta della sanzione, quale modalità per estinguere la violazione prevista dall'art. 16 della legge n. 689/1981. Il relativo esercizio costituisce cioè una facoltà accordata al soggetto cui è contestato un illecito amministrativo per scongiurare il rischio di una sanzione pecuniaria più elevata, in quanto determinata dall'autorità a ciò preposta in un importo individuato tra il minimo e il massimo indicati nella forbice edittale normativamente prevista. Tale facoltà va esercitata entro sessanta giorni dalla contestazione immediata o dalla notificazione della violazione pagando una cifra, indicata come «in misura ridotta» in quanto predeterminata nel minor importo tra la terza parte del massimo della sanzione prevista o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo, pari al doppio dell'importo di quest'ultimo. Nella specie, come già detto, la forbice edittale prevista dal legislatore spazia da euro 500/00 a euro 30.000, sicché è evidente il vantaggio di accedere al pagamento di un importo già indicato nel verbale in soli euro 1.000/00. La conseguenza del pagamento in misura ridotta è l'estinzione del procedimento amministrativo sanzionatorio. Come ha affermato questo stesso Consiglio di Stato con il parere della Sezione III del 16 novembre 2004, il pagamento in misura ridotta, dunque, quale istituto avente carattere di generalità, persegue preminenti interessi pubblici, fra i quali non solo quello di deflazione del contenzioso giurisdizionale e amministrativo, ma anche quello di «immediata conferma (...) del precetto normativo che si è assunto violato»: da qui l'impossibilità di procedere giudizialmente all'accertamento della sussistenza o meno dei fatti contestati, vista la definizione anticipata del procedimento amministrativo (sul punto, v. Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2022, n. 7707). L'attivazione della causa di estinzione della sanzione, peraltro, non può neppure essere condizionata dalla volontà del trasgressore, atteso che essa trova origine nella volontà legislativa.

12. L'equivoco di fondo nel quale incorre l'Amministrazione consiste tuttavia nel valorizzare una facoltà che il legislatore ha pensato esclusivamente per i casi di illecito puniti con sanzione solo pecuniaria. Ciò trova una chiara conferma nella previsione di cui all'art. 12 della legge n. 689 del 1981, concernente il relativo ambito di applicazione, che include espressamente nel proprio perimetro di operatività solo le sanzioni (e conseguentemente, gli illeciti puniti con le stesse) pecuniarie. Per quanto, quindi, nel tempo si sia valorizzata la portata general-garantista di molti principi generali, ciò non può valere per le disposizioni di carattere procedimentale, all'interno delle quali si colloca anche quella in oggetto (sul punto, e sui tentativi della dottrina di ampliare la portata della norma, v. Cons. Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3548).

13. L'opzione per il pagamento, non a caso denominata dallo stesso legislatore del 1981 "oblazione", mutuando una terminologia tipica del diritto penale ove indica l'effetto estintivo del reato che consegue al pagamento volontario di una determinata somma (oblatio, ovvero "offerta", appunto), è dunque ammessa esclusivamente in tali ipotesi. Laddove, invece, all'illecito conseguono anche sanzioni accessorie, al fine di poter accedere alla stessa sono necessari degli adattamenti del paradigma generale, atti a far sì che non ne risultino pregiudicate le garanzie difensive del trasgressore. A ciò



deve provvedere il legislatore stesso, facendosi carico di chiarire preventivamente le sorti di tali sanzioni accessorie laddove l'interessato effettui l'oblazione: cosa che tipicamente accade, ad esempio, nell'ambito delle violazioni di cui al Codice della strada, ove è chiaramente affermato che l'effetto estintivo del pagamento in misura ridotta non si estende alle conseguenze di natura non pecuniaria (si pensi alla sospensione della patente). In assenza di un'affermazione simile, anche a voler ammettere che la possibilità di pagamento in misura ridotta si applichi comunque, è quantomeno necessario che sia il verbalizzante a chiarire la sorte di ridotte sanzioni accessorie, affinché il trasgressore operi consapevolmente la propria scelta.

13.2. Un principio logico, prima che giuridico, di non contraddizione, infatti, riconosce al pagamento della sanzione anche una componente confessoria dell'illecito, ovvero comunque, come detto, di acquiescenza all'intervenuto accertamento dello stesso, che può conseguire ad una sorta di "patteggiamento" sull'importo, piuttosto che ad una effettiva ammissione di responsabilità. E tuttavia la mancata estensione della portata estintiva a tutti gli effetti della violazione, ove non preventivamente conosciuta, finisce per pregiudicare grandemente il diritto di difesa, costringendo il destinatario della sanzione a subire di ulteriori, senza averne avuta piena contezza.

D'altra parte, come ha già chiarito la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (sez. IV, 17 gennaio 2018, n. 256), «perché possa, in linea generale, configurarsi l'acquiescenza, occorre la presenza di atti o comportamenti univoci, posti liberamente in essere dal destinatario dell'atto amministrativo, che dimostrino la sua chiara ed irrefutabile volontà di accettarne gli effetti, ancorché si sia già verificato l'effetto ritenuto lesivo della propria posizione giuridica». Occorre cioè escludere che si produca una sostanziale equiparazione dell'acquiescenza alla rinuncia, ed anche una inammissibile incisione e dunque un vulnus del diritto alla tutela giurisdizionale, che al contempo configurerebbe una posizione di non giustificabile vantaggio per l'amministrazione ed una limitazione alla impugnazione degli atti amministrativi, non compatibile con l'art. 113 Cost. (in senso conforme, Cons. Stato, sez. IV, 15 novembre 2018, n. 6432).

Ne consegue che – perché possa verificarsi un effetto di acquiescenza derivante da determinati comportamenti tenuti (ed incompatibili con la volontà di tutelarsi) occorre che l'interessato sia correttamente e compiutamente informato delle conseguenze di detti comportamenti.

13.3. Nella direzione della riferibilità dell'oblazione alle sole sanzioni pecuniarie depone anche la sistematica dell'art. 16 all'interno della l. n. 689 del 1981: la norma, infatti, precede quelle dedicate alle sanzioni accessorie (art. 20), per le quali evidentemente la regola affermata non può valere, ancorché le stesse si aggiungano a quelle principali.

L'autonomia dei due segmenti procedurali, peraltro, è ancora maggiore ove alle sanzioni pecuniarie si aggiungano non vere e proprie sanzioni accessorie, ma misure ripristinatorie di dubbia natura, assimilabili all'ingiunzione a demolire gli abusi edilizi. Tale pare infatti la connotazione anche del ripristino dello stato dei luoghi menzionato all'art. 44, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011, la cui autonoma e incisiva afflittività implica necessariamente la possibilità di altrettanto autonomo gravame.

13.4. In sintesi, ammesso e non concesso sia possibile, in assenza di una chiara indicazione del legislatore in tal senso, ammettere il pagamento in misura ridotta anche nel caso di illecito punito con sanzioni/misure diverse da quella pecuniaria, affinché lo stesso precluda la possibilità di contestazioni postume della consistenza della violazione è necessario che il trasgressore sia reso edotto della portata solo parziale dell'effetto estintivo: il che non è avvenuto nel caso di specie, stante che il verbale del 2024 indica la somma da corrispondere «con effetto liberatorio», così da lasciare presumere la caducazione in toto delle conseguenze del fatto commesso.

14. Nessun pregio hanno infine le eccezioni di inammissibilità riferite a singoli capi della sentenza asseritamente non impugnati, stante che l'articolato atto di appello attinge in realtà all'intero costruito argomentativo della stessa, come meglio chiarito nel prosieguo.

15. Prima di passare all'esame nel merito della controversia, si rende necessaria una sintetica ricostruzione del quadro giuridico all'interno del quale essa si colloca.

15.1. Alla base dell'ordinanza ripristinatoria si pone, come detto, l'accertata violazione, oggetto del verbale n. 2694 del 2024, della fattispecie di cui all'art. 44, comma 2, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, che recita: « 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». La clausola di salvezza della misura reale del ripristino riferisce la stessa alle sole tipologie di illecito contemplate dalla norma, ovvero la totale mancanza di P.A.S., nonché tutte le difformità dalla stessa, totali o parziali. Non potendosi estendere alle violazioni di altre prescrizioni procedurali, è evidente che per configurare l'illecito deve essere stata ipotizzata ridetta mancanza ovvero, preso atto dell'avvenuta presentazione della P.A.S. per ben due volte, una situazione comunque assimilabile alla stessa.

16. La disciplina afferente la realizzazione degli impianti di produzione di energia alternativa ha subito nel tempo molteplici modifiche che peraltro, dopo essere andate nella direzione della concentrazione dei procedimenti in un unico atto, assorbente anche gli aspetti edilizi, ha finito per tornare di recente verso una sostanziale duplicazione/autonomia che mal si sposa con la generale tendenza ad evitare la duplicazione degli oneri amministrativi (v. quanto ora previsto dal comma 3-bis inserito nell'art. 1 del d.P.R. n. 380 del 2001 dal d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178).

16.1. L'illecito contestato trova la sua ragion d'essere nella previsione di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, vigente

ratione temporis (successivamente abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, che ha riscritto l'intera materia) che disciplina(va) un procedimento semplificato, noto con l'acronimo P.A.S., da utilizzare per la realizzazione degli impianti di energia alternativa. Esso recepisce testualmente le ipotesi già contemplate nelle Linee guida emanate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, che si riferivano ai casi in cui era sufficiente la presentazione della d.i.a. La P.A.S., dunque, che solo con l'art. 8-bis, inserito successivamente nel d.lgs. n. 28 del 2011, è stata estesa agli impianti alimentati a biometano, è un meccanismo dichiarativo che ricalca il modello della d.i.a., come da scelta attuata sin dalle citate Linee guida. Solo che essa attinge piuttosto ad uno dei modelli cui si riferiva l'art. 19 della l. n. 241 del 1990 nella sua originaria formulazione, in quanto la relativa efficacia è subordinata al decorso di trenta giorni dall'inoltro. A corredo della dichiarazione, resa dal proprietario dell'immobile o da chi abbia la disponibilità sullo stesso, va allegata una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato con gli «opportuni elaborati progettuali», che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Si tratta, in sostanza, di una particolare declinazione della doppia conformità, che richiede il rispetto anche delle c.d. salvaguardie di strumenti urbanistici solo adottati, e dunque non ancora vigenti. Alla dichiarazione sono infine allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete.

Specifiche disposizioni sono dettate per il caso in cui sia necessario acquisire il parere di altre Amministrazioni.

16.2. La qualifica della P.A.S. come s.c.i.a. piuttosto che come provvedimento tacito è stata oggetto di ampio dibattito e di non univoche indicazioni giurisprudenziali.

Il Collegio non ignora le decisioni che, in particolare valorizzando la richiamata efficacia, hanno ritenuto l'istituto assimilabile piuttosto ad un provvedimento tacito, seppure connotato da innegabili peculiarità (Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8284; id., 18 aprile 2019, n. 2526; 8 luglio 2020, n. 4383). Ragioni "storico-sistematiche" - alla P.A.S., infatti, come già detto, sono state ricondotte le situazioni che le previgenti Linee guida assoggettavano a d.i.a. - oltre che giuridiche, portano tuttavia a propendere per la diversa tesi, pure ampiamente seguita, che si tratti piuttosto di una s.c.i.a. Da qui la possibilità di un controllo "fisiologico" nei trenta giorni dall'inoltro, ferma restando la possibilità di autotutela, sussistendone le condizioni, una volta decorsi gli stessi. Concettualmente, l'efficacia differita non è certo ex se ostativa alla configurabilità del modello, non a caso ancora presente (tra l'altro) nell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 con riferimento alla c.d. super s.c.i.a. o s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire. Al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina infatti il perfezionamento di una fattispecie legale tipica che, sul piano della produzione degli effetti, rende l'inerzia equivalente ad un vero e proprio provvedimento di accoglimento, come - nei limiti ed in presenza dei presupposti ivi previsti - può sostenersi per la fattispecie del silenzio assenso, bensì, più semplicemente, l'effetto di considerare una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della s.c.i.a., appunto: ciò in linea con la diversa natura dei due istituti, laddove il primo risponde ad una ratio di semplificazione amministrativa, mentre il secondo di vera e propria liberalizzazione, con connessa fuoriuscita dell'attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo (sul punto, ex multis v. Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3256; id., 2 maggio 2024, n. 3990; 10 maggio 2024, n. 4233; 4 gennaio 2023, n. 130).

16.3. Mutuando dunque il paradigma di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990, l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 conferisce al Comune il potere di ordinare all'interessato di non effettuare il previsto intervento in tutti i casi in cui riscontri l'assenza di una o più delle condizioni richieste, ovvero, nella sostanza, la carenza dei documenti richiamati, e la non conformità urbanistica e edilizia. «Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della dichiarazione di cui comma 2, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita» (art. 6, comma 4, ultimo periodo). Il che è quanto accaduto nel caso di specie.

17. Chiarito quanto sopra in termini generali, può scrutinarsi da subito il quarto motivo di appello. La Società lamenta di non avere affatto, come affermato dal primo giudice a pag. 11 della sentenza impugnata, confuso l'esercizio del potere di controllo da parte del Comune con quello di autotutela, tacciandola di tardività; bensì invocato in linea di principio l'applicabilità delle regole sottese alla riedizione del potere, giusta la riconducibilità della fattispecie al meccanismo della s.c.i.a.

17.1. L'affermazione, pur valida in termini di principio, non ha alcun valore ai fini di causa, stante che nella specie in alcun modo il Comune ha inteso esercitare un potere di annullamento d'ufficio sulla P.A.S. Nella specie, cioè, la norma applicata, ovvero l'art. 44 del d.lgs. n. 28 del 2011, si riferisce alla fase esecutiva, ovvero alla costruzione e messa in esercizio delle opere in dispregio delle regole di avallo preventivo delle stesse. Si è cioè del tutto all'esterno del perimetro della rimeditazione della sussistenza dei requisiti ovvero della tardiva valutazione della loro correttezza. Da qui la condivisibile affermazione del T.a.r. secondo la quale «Trattandosi per l'appunto di un provvedimento sanzionatorio e non [di] 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)» (paragrafo 2.2 della sentenza impugnata).

18. Vanno invece accolte le altre censure, la cui sostanziale omogeneità contenutistica ne consente un vaglio congiunto.

19. L'intimazione di ripristino trova dichiaratamente il proprio fondamento nella ritenuta violazione dell'art. 44, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011. L'illecito accertato, cioè, è stato ricondotto alla mancanza del titolo - nella specie, la P.A.S. -



o alla difformità dallo stesso. Il principio di legalità che governa il diritto sanzionatorio non consente di estendere la previsione a fattispecie non contemplate, quali, nello specifico, la mancata presentazione del collaudo. L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, infatti, richiede espressamente (comma 8) che ad intervento ultimato «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 clasamento catastale». L'inottemperanza a tale obbligo può essere stigmatizzata dal Comune accertando la difformità dell'opera al progetto, ovvero finanche presumendola, sì da giustificare atti sospensivi così motivati nelle more della fornitura della prova contraria da parte dell'interessato: ma non sanzionato come mancanza di titolo, laddove lo stesso invece sussiste. In altre parole, l'Amministrazione può sicuramente attingere a tutto lo strumentario giuridico di cui dispone per compulsare il privato rispetto ad un obbligo non espressamente sanzionato; ma non applicare in via estensiva (se non in via analogica) un regime sanzionatorio dettato per altro a situazioni del tutto eterogenee rispetto ad esso.

19.1. Con ciò si intende affermare che laddove il legislatore, per scelta, ovvero finanche per mera svista, non ha previsto uno specifico rimedio avverso determinate condotte, lo stesso non può essere individuato estendendo la sanzione stabilita per una diversa tipologia di illecito.

19.2. D'altro canto, allorché si intendesse equiparare la mancata presentazione del collaudo alla mancanza di P.A.S. e sanzionarla con il ripristino dello stato dei luoghi - id est, con la rimozione dell'impianto - senza avere accertato alcuna difformità dal progetto assentito, ciò metterebbe in luce un'evidente sproporzionalità, come confermato dal diverso trattamento riservato dal legislatore alla similare condotta della mancata presentazione del collaudo, pure necessario in relazione ad opere edilizie realizzate a seguito di s.c.i.a. alternativa a permesso di costruire. In questo caso, infatti, l'art. 23, comma 7, prevede una mera sanzione pecuniaria individuata mediante rinvio al caso di avvenuta presentazione spontanea di s.c.i.a. "ordinaria" ad intervento edilizio già in corso, di cui all'art. 37, comma 5, del medesimo T.u.ed.

19.3. Né può recuperarsi la portata "costitutiva" del collaudo attraendolo nel concetto di completamento dell'opera, ai fini della decadenza dal titolo originario. L'art. 6, infatti, indica separatamente l'adempimento della comunicazione di fine lavori (comma 6), necessario ai fini del computo del dies a quo dei tre anni di validità della P.A.S., e quello della trasmissione del collaudo (comma 8), per il quale neppure è previsto un termine (che ad esempio in materia di opere pubbliche è fissato in sei mesi), sicché la sua presentazione tardiva, seppure inopportuna, documenta pur sempre, in mancanza di elementi contrari, la natura esclusivamente formale della precedente violazione.

20. La disciplina della P.a.s., infatti, si completa, a differenza di quella della s.c.i.a., con una chiara indicazione del termine di durata, che ricalca quella stabilita dall'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001 per il permesso di costruire. Ai sensi del comma 6 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, dunque, la realizzazione dell'intervento deve essere completata entro tre anni dal perfezionamento della procedura abilitativa semplificata, fermo restando che l'interessato è tenuto a comunicare al Comune la data di ultimazione dei lavori. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova dichiarazione.

Malgrado l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, non replichi l'inciso finale contenuto nell'art. 15, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (ai sensi del quale «Decorsi tali termini [quelli di inizio e di ultimazione dei lavori] il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga»), è evidente che il mancato completamento dell'opera entro tre anni neutralizza la portata abilitante della P.A.S. per la parte non ancora eseguita della stessa. Ma, appunto, di "completamento" dell'opera si parla e non degli adempimenti che seguono allo stesso per certificarne la conformità al progetto.

20.1. Quanto detto non equivale certo a disconoscere l'importanza strategica del collaudo anche in termini di assunzione di responsabilità del tecnico che lo cura e certifica la rispondenza dell'opera ai requisiti strutturali e tecnologici imposti dalle regole costruttive. Caso mai se ne vuole valorizzare proprio il contenuto sostanziale: un'attenta e tempestiva vigilanza sull'effettività di tale adempimento sarebbe stata doverosa, prima che opportuna, non tanto e non solo in chiave di richiesta di ottemperanza ad una regola formale imposta dal legislatore, ma per recuperarne la valenza di "rassicurazione", se del caso contrapponendovi verifiche concrete di veridicità. Occorre infatti ricordare che in caso di opera realizzata in difformità dalla P.A.S., anche minima, del tutto legittimamente si sarebbe potuta configurare la violazione dell'art. 44, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2011. Il che non è accaduto nel caso di specie, ove il Comune ha aspettato ben 7 anni per dolersi della mancata ricezione del collaudo e tuttavia neppure in presenza di tale lacuna ha concretamente accertato difformità progettuali quali che fossero.

22. Il termine di tre anni di validità della P.a.s. decorre dunque non dall'avvio dei lavori, come previsto per il permesso di costruire, ma dal perfezionamento della p.a.s. «ai sensi dei commi 4 o 5», ovvero, come chiarito, allo spirare dei 30 giorni per i controlli, salvo si sia reso necessario acquisire atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse da quelle comunali, che vanno acquisiti d'ufficio, ovvero convocando apposita conferenza dei servizi.

23. Come affermato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato in relazione al permesso di costruire (Cons. Stato, A.p., 30 luglio 2024, n. 14, invocata anche dalla Società appellante) l'indicazione dei termini di validità del titolo abilitativo trova la sua ragione nella necessità di avere una certezza temporale riguardo le attività di trasformazione urbanistico edilizia del territorio, che per propria natura è frazionata nel tempo, al fine di impedire che l'eventuale modifica



delle previsioni pianificatorie possa essere condizionata senza limiti temporali da antecedenti permessi di costruire. Nella stessa logica si colloca anche la previsione di cui al comma 4 dell'art. 15, laddove prevede che l'efficacia del permesso di costruire decada pure con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data del loro inizio. Tali esigenze di non vincolare la pianificazione urbanistica futura con riferimento alla P.A.S. è espressamente salvaguardata dalla previsione in forza della quale il progetto deve essere conforme anche alle previsioni urbanistiche e edilizie semplicemente adottate, di fatto anticipandone la portata precettiva, sicché neppure si pone l'esigenza di dichiarare decaduto il titolo precedente, salvo, ovviamente, la necessità che per il prosieguo dell'opera se ne presenti una nuova. Il legislatore anche in questo caso ha evidentemente operato un bilanciamento tra la tutela dell'affidamento del privato al completamento dell'opera in fase di realizzazione sulla base di una P.A.S. già perfezionata, il principio di conservazione e quello di proporzionalità, al fine di evitare la distruzione di ricchezza conseguente all'abbandono di progetti in avanzato stato di attuazione, conservando, comunque, la vigilanza sull'attività di edificazione attraverso la previsione del limite temporale triennale, pari a quello di durata dell'efficacia (anche) della procedura abilitativa semplificata.

22.2. Laddove l'opera non venga ultimata nei termini, l'Adunanza plenaria si è posta il problema della sorte di quanto già realizzato, operando importanti distinguo in ragione della sua consistenza, sulla base dei quali addivenire alla corretta qualificazione dello stesso come "difforme" dall'assentito: in altre parole, la progettualità completa è lo specchio della conformità, cosicché l'incompletezza, non superabile con un nuovo titolo in assenza dei presupposti per il suo rilascio, va valutata caso per caso in termini di consistenza, palesando in alcuni casi e non in altri, una totale difformità, appunto, dal progetto siccome riferito all'opera ultimata. Da qui l'affermazione che l'art. 31 del T.u.ed. che impone la demolizione nei casi di intervento senza permesso di costruire o in totale difformità dallo stesso si applica quando le opere incomplete non sono autonome, scindibili e funzionali. «Quando l'opera incompleta non ha tali caratteristiche e si riduce, ad esempio, alla realizzazione dei soli pali di fondazione, allo scavo del terreno, alla costruzione di pilastri o della struttura in cemento armato senza la tamponatura (c.d. scheletro), si tratta di un'opera riconducibile alla totale difformità dal permesso di costruire, in quanto di certo non può essere rilasciato il titolo abilitativo per la realizzazione di un manufatto privo di una autonoma finalità» (paragrafo 6.1. della pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 14 del 2024). Tale manufatto, per le proprie caratteristiche di grave incompletezza non superabile mediante il rilascio di un ulteriore permesso di costruire se richiesto, costituisce anche causa di degrado dell'ambiente circostante.

23. Va ora detto che la descrizione dell'illecito nel verbale di accertamento appare a dir poco ambigua, stante che non viene chiarito descrittivamente se la sanzione intervenga per il mancato completamento dell'opera entro tre anni, ovvero per la mancata presentazione del certificato di collaudo. Le previsioni vengono infatti citate congiuntamente («ed inoltre deve essere presentato un certificato finale di collaudo»), traendone poi sillogisticamente la conclusione che «la Società -OMISSIS- s.r.l. risulta pertanto priva di qualsiasi titolo abilitativo che autorizzi la costruzione e l'esercizio dell'impianto in argomento». Analoga dicitura è riportata testualmente nell'ordinanza di ripristino, che dal verbale riverbera la mancata individuazione precisa dell'illecito da sanzionare, ovvero se si tratti di esecuzione di opera con titolo scaduto, e come tale decaduto e da considerare tamquam non esset, ovvero (anche) di mancata presentazione del collaudo quale parte necessaria e integrante del procedimento semplificato. Di fatto, dunque, il riferimento al collaudo assume rilievo non in quanto momento costitutivo della P.A.S., ma siccome condizionante l'avvenuta ultimazione dei lavori.

23. Nella specie, cioè, non è in discussione l'incompletezza effettiva dell'opera, stante che gli agenti accertatori documentano l'esatto contrario, ovvero il fatto che si tratta di un impianto «già realizzato», e dunque necessariamente ultimato, seppure «in fermo manutentivo»; se ne contesta l'incompletezza "formale", pretendendo però di ampliare indebitamente il concetto che della stessa ha fornito il legislatore. La comunicazione di fine lavori è pacificamente risalente al 27 giugno 2017 e si palesa tempestiva rispetto al termine di tre anni, calcolati dalla seconda P.A.S., datata 2 luglio 2016, e dunque a prescindere dalla successiva variante sostanziale alla stessa, del 13 giugno 2017. Il Comune non ha compiuto alcuna verifica per dimostrare che essa non fosse veritiera, per cui neppure può affermarlo oggi sulla base della mancata presentazione del collaudo, ovvero evidenziando per la prima volta la mancata immissione in rete dell'energia alternativa prodotta. Ciò malgrado si tratti di un impianto di una certa dimensione, insistente da anni su un territorio la cui estensione (per quanto consta non superiore dei 50 km quadrati) ben avrebbe consentito verifiche approfondite sulla regolarità dello stesso.

24. D'altro canto, per superare la presunzione di completamento dell'opera riconducibile alla comunicazione inoltrata in tal senso, non può darsi valore alla presentazione della c.i.l.a. riferita ad una mera vasca di decantazione dei rifiuti. In alcun modo, infatti, essa menoma la completezza dell'insieme, "certificata" pure nel verbale di accertamento, che fa fede fino a querela di falso, laddove i rilievi mossi, come ampiamente chiarito, attengono al solo sviluppo del procedimento, oltre che alle criticità ambientali autonomamente gestite. L'essenzialità di ridetta pertinenza aggiuntiva al completamento di un opificio già realizzato e in mero fermo manutentivo avrebbe caso mai dovuto essere provata dal Comune, interrogandosi anche, a quel punto, sulla idoneità del titolo edilizio utilizzato, in luogo di una nuova P.a.s.

26. Dalla lettura e dall'esame delle norme applicabili al caso di specie, dunque, si può trarre la conclusione che il T.a.r. ha erroneamente ritenuto la presentazione del collaudo momento integrante del completamento dell'opera, già formal-



mente comunicato, senza valorizzare effettive differenze tra l'assentito e il realizzato, in quanto mai accertate. Ciò contrasta col generale divieto di aggravamento del procedimento e soprattutto attribuisce al documento de quo – recte, a contrario, alla sua mancanza – una finalità che il legislatore non ha inteso dargli. L'impianto, dunque, non poteva essere demolito in ragione della mancanza del titolo, stante che, al contrario, lo stesso esisteva (le P.A.S. sopra richiamate) e la sua realizzazione, assumendo a momento di completamento la comunicazione regolarmente effettuata, è avvenuta nel termine di tre anni previsto dalla legge.

27. A quanto detto consegue l'accoglimento dell'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza del T.a.r. per l'Emilia Romagna n. -OMISSIS- del 2025, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

27.1. Le spese del doppio grado del giudizio, in base alla complessità della vicenda, devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i legali rappresentanti della Società appellante.

(Omissis)

