DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

Rivista giuridica bimestrale *on-line* diretta da
Fabrizio Di Marzio

Fascicolo 2 - 2026

ISSN 2421-4132

Fondazione
OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Rivista scientifica *on line* bimestrale diretta da **Fabrizio Di Marzio**
Coordinamento redazionale **Stefano Masini**
Direttore responsabile **Paola Mandrici**

Direzione scientifica
Francesco Adornato, Ferdinando Albisinni, Gianfranco Amendola, Guglielmo Bevivino, Paolo Borghi, Irene Canfora, Sonia Carmignani, Gian Giorgio Casarotto, Laura Costantino, Mariarita D'Addezio, Nicoletta Ferrucci, Lucio Francario, Alberto Germanò, Marco Goldoni, Innocenzo Gorlani, Antonio Jannarelli, Francesca Leonardi, Pietro Masi, Stefano Masini, Leonardo Mazza, Lorenza Paoloni, Maria Pia Ragionieri, Nicoletta Rauseo, Eva Rook Basile, Francesco Scalia, Giulio Sgarbanti, Michele Tamponi

Comitato dei Revisori
Mariagrazia Alabrese, Maria Ambrosio, Francesco Aversano, Cesare Bugiani, Gianfranco Calabria, Sabina Carulli, Nino Cimellaro, Cinzia Coduti, Domenico Cristallo, Giuseppe Ferrara, Luciana Fulciniti, Luigi Garbagnati, Amarillide Genovese, Camilla Gernone, Carlo Alberto Graziani, Francesca Leonardi, Nicola Lucifero, Francesco Mazza, Patrizia Mazza, Giuseppe Murgida, Mario Giuseppe Paolucci, Alberto Pierobon, Diana Russo, Alessandro Savini, Giuliana Strambi, Sara Tommasi

Testata *on line* registrata presso il Tribunale di Roma al n. 105 del 5 aprile 2007
Registro Stampa Fondazione "Osservatorio sulla criminalità nell' agricoltura e sul sistema agroalimentare"

rivistadga@osservatorioagromafie.it

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

SOMMARIO FASCICOLO 2 - 2026

CONTRIBUTI

1
Il diritto di prelazione agraria: tra sussistenza dei presupposti e tutela del terzo acquirente

di *Nicoletta Rauseo*

9
Le associazioni temporanee di imprese nei progetti agrivoltaici: profili strutturali, autorizzativi e contrattuali

di *Francesco Tedioli*

33
Le terre e rocce da scavo tra semplificazioni e incertezze strutturali

di *Claudio Freddi e Oreste Patrone*

45
La responsabilità del medico veterinario

di *Annalisa Gasparre*

59
La società semplice agricola tra flessibilità civilistica e deficit di rappresentazione pubblicitaria nel registro delle imprese: limiti del sistema e prospettive di riassetto

di *Francesco Tedioli*

85
La variante derivata nei progetti di discarica in zona agricola tra effetto conformativo e bilanciamento degli interessi coinvolti

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

di *Oreste Patrone*

NOTE A SENTENZA

97
Abbandono di rifiuti, mancata rimozione e posizioni di garanzia (nota a Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2026, n. 2440/2025)

di *Vincenzo Paone*

112
La prova del delitto di inquinamento ambientale può fare a meno del sapere scientifico? (nota a Cass. Sez. III Pen. 23 febbraio 2026, n. 7066)

di *Vincenzo Paone*

MASSIMARIO

126
Massimario di giurisprudenza penale (a cura di *Patrizia Mazza*)

134
Massimario di giurisprudenza amministrativa (a cura della *Redazione*)

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

CONTRIBUTI

Il diritto di prelazione agraria: tra sussistenza dei presupposti e tutela del terzo acquirente

di *Nicoletta Rauseo*

1. La prelazione delle società agricole di capitali. - 2. - Assenza di prova adeguata in ordine ai requisiti soggettivi. - 3. Il momento in cui sorge il diritto di riscatto. - 4. Il termine per il pagamento del prezzo da parte del prelante e tutela del terzo acquirente.

La prelazione agraria continua ad essere oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza con pronunce che affrontano temi nuovi o puntualizzano princìpi già consolidati. Giudici di merito e di legittimità ribadiscono, in ogni caso, che le ipotesi di prelazione e riscatto disciplinate dalle leggi speciali agrarie devono considerarsi *tassative*, non essendo suscettibili di interpretazione estensiva. Qui di seguito, una miscellanea delle recenti pronunce sul tema.

1. - *La prelazione delle società agricole di capitali.* Con l'ordinanza 26 gennaio 2026, n. 1676[1] la Corte Suprema ha affermato che le società agricole di capitali non sono titolari del diritto di prelazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 590/1965 e dell'art. 7 della legge n. 817/1971, atteso che la legge accorda il diritto alla preferenza soltanto a determinate categorie di persone fisiche o società agricole e che pertanto la prelazione non può trovare applicazione oltre i casi consentiti, proprio in forza del principio di tassatività delle norme in questione.
Il diritto di prelazione agraria spetta dunque: 1) all'affittuario coltivatore diretto del fondo offerto in vendita (art. 8, legge n. 590/65); 2) al proprietario confinante coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale iscritto alla gestione agricola dell'INPS (art. 7, legge n. 817/71); 3) alle società agricole di persone, nel solo caso in cui almeno la metà dei soci abbia la qualifica di coltivatore diretto risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 c.c. e ss. (d.lgs. n.99/2004); 4) alle società cooperative

[1] In *www.osservatorioagromafie.it*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

agricole di coltivatori della terra (art. 16, legge n. 817/71) ; 5) alle cooperative di imprenditori agricoli, che utilizzano prevalentemente prodotti dei soci, o forniscono prevalentemente beni o servizi ai soci, quando almeno la metà degli stessi sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto (art. 7 *ter*, d.l. n. 91/2014, convertito in legge n. 116/2014[2]).
La prelazione agraria non è, dunque, estesa al di fuori di questi soggetti. Di conseguenza, sono escluse le società di capitali, anche quando l'amministratore sia imprenditore agricolo professionale, iscritto alla gestione INPS. Secondo la Corte, «*Il legislatore ha chiaramente manifestato l'intenzione di non voler riconoscere tale specifica prerogativa a tali ultime società*»[3].

2. - *Assenza di prova adeguata in ordine ai requisiti soggettivi.* Con due pronunce emesse a distanza di pochi giorni (Cass. 23 gennaio 2026, n. 1562 e 26 gennaio 2026, n. 1677)[4], la Corte Suprema è tornata sul tema dell'onere della prova che incombe sul coltivatore retraente, leso nell'esercizio del suo diritto di prelazione. Nella prima delle due ordinanze, la Corte ha precisato che il principio generale di non contestazione da parte del convenuto – mentre vale se il fatto è comune alle parti o conoscibile dalla controparte con l'ordinaria diligenza – non si adatta al caso della prelazione agraria, perché la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi indispensabili per l'esercizio del diritto sono di fatto «*eminentemente riferite alla sfera soggettiva di controllo propria del retraente*» (es. il biennio di coltivazione, la mancata vendita di altri fondi di imponibile fondiario inferiore a lire mille, il rapporto tra la capacità lavorativa del coltivatore e della sua famiglia ecc.). Tali

---

[2] La disposizione così recita: «*L'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui all'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e successive modificazioni, e all'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, spetta anche alle società cooperative di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, qualora almeno la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante all'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui agli articoli 2188 e seguenti del codice civile*».
[3] Così l'ordinanza Cass. n. 1676/2026 cit. È utile far presente che la Cassazione, con precedente ordinanza del 27 novembre 2023, n. 32917, in *Dejure*, ha enunciato con un *obiter dictum* lo stesso principio, affermando che «*nessuna previsione normativa attribuisce alle società agricole di capitali il diritto di prelazione agraria*». Fino ad un eventuale, nuovo intervento del legislatore, può dirsi dunque che le società di capitali non hanno il diritto di prelazione nell'acquisto a titolo oneroso di fondi rustici.
[4] In *www.osservatorioagromafie.it*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

circostanze non possono essere ricomprese nel principio di non contestazione, poiché esse costituiscono il fondamento della domanda di prelazione e riscatto e non possono essere considerate provate solo per l'assenza di specifiche contestazioni della controparte. La prova dei requisiti (soggettivi ed oggettivi) deve, dunque, essere rigorosa e positivamente acquisita al processo con idonei mezzi istruttori (prova per testi o documenti).
Quanto all'altra pronuncia 26 gennaio 2026, n. 1677, la Corte Suprema è tornata sulla interpretazione del principio di non contestazione in tema di prova dei requisiti della prelazione, compiendo un ulteriore approfondimento. La Corte ha avvertito la necessità di rivedere il principio di contestazione di cui all'art. 115 c.p.c. e di coordinarlo nel sistema processuale vigente. La medesima ha osservato che l'onere di contestazione, la cui inosservanza rende in genere il fatto pacifico e non bisognoso di prova, non vale quando il fatto asseritamente non contestato consista non già in un fatto comune alle parti, bensì in un fatto proprio della parte denunciante. La sostanza dei requisiti soggettivi ed oggettivi indispensabili per l'esercizio della prelazione e riscatto agrari attiene invero a circostanze di fatto riferibili alla sfera soggettiva di controllo del retraente (come, appunto, la coltivazione del fondo, la proporzionalità della capacità lavorativa rispetto alle esigenze del fondo ecc.), circostanze che non costituiscono patrimonio di conoscenza o conoscibilità in capo alla controparte.
È appena il caso di osservare che, ai fini dell'accoglimento della domanda di riscatto agrario, spetta sempre al giudice scrutinare la sussistenza positiva dei requisiti previsti dalla legge, sia per ciò che riguarda la qualifica soggettiva del retraente che i presupposti oggettivi: ciò porta a ritenere che il mero principio di non contestazione non possa essere causa sufficiente per l'accertamento dei presupposti indispensabili all'accoglimento della domanda.

3. - *Il momento in cui sorge il diritto di riscatto.* Con l'ordinanza del 23 gennaio 2026, n. 1519[5], la Corte Suprema, rivedendo princìpi risalenti nel tempo, ha risolto, con un elemento di novità, la questione del momento nel quale si verifica l'esistenza delle condizioni di legge in capo al retraente per l'esercizio del diritto. Nel caso specifico, il retraente era divenuto proprietario del terreno confinante con quello

[5] In *www.osservatorioagromafie.it*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

compravenduto nel periodo intermedio tra la stipula del contratto preliminare e quella del definitivo[6]. La Corte si è dunque posta la questione se sussista il diritto di riscatto in questo caso, naturalmente a condizione che il soggetto goda di tutte le altre condizioni richieste dalla legge (coltivazione diretta, possesso della forza lavoro adeguata ecc.).

All'esito di un accurato approfondimento con il richiamo ai precedenti giurisprudenziali[7], la Corte ha enunciato il seguente principio di diritto; «*Non compete il diritto di riscatto al proprietario coltivatore diretto del terreno confinante con il fondo offerto in vendita, qualora egli abbia acquistato la proprietà del detto terreno in epoca successiva alla stipulazione del preliminare di vendita del secondo, essendosi in presenza di una situazione obbligatoria già definita in base ad un'attività negoziale legittima posta in essere dal proprietario del fondo allorquando il diritto di prelazione era insussistente*».

I giudici di legittimità avevano in precedenza affermato che le condizioni soggettive ed oggettive per il valido esercizio del diritto di riscatto devono sussistere sia nel momento in cui nasce *ex lege* detto diritto (che coincide con l'alienazione del bene e non con la stipulazione del contratto preliminare), che al momento dell'esercizio del riscatto[8].

---

[6] Occorre ricordare che la prelazione del confinante postula che la coltivazione del proprio fondo avvenga da almeno un biennio, ma non anche che lo stesso soggetto sia titolare del diritto di proprietà da almeno due anni. Ai fini del computo del biennio di coltivazione, si possono dunque sommare periodi di coltivazione esercitati in forza di diversi titoli di godimento, escluso l'esercizio di fatto (Cass. 12 febbraio 2002, n. 1971, in queta Riv., 2003, 24, con nota di G. BUSETTO, *Problemi interpretativi e testo unico delle norme sulla prelazione*; Cass. 31 ottobre 2008, n. 26286, in *Guida al diritto*, 2008, 48, 50).

[7] Cfr. Cass. Sez. Un. 21 giugno 1984, n. 3654, in *Giur. it.*, 1985, 312; Cass. 12 maggio 1990, n. 4105, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 5; Cass. 16 febbraio 1993, n. 1875, *ivi*, 1993, 310; Cass. 6 aprile 1993, n. 4112, *ivi*, 626.

[8] Cass. 22 gennaio 2004, n. 1103, in questa Riv., 2004, 480, con nota i R. TRIOLA, *Pluralità di coltivatori e pluralità di fondi in tema di prelazione agraria*, la quale aveva ritenuto che le condizioni soggettive ed oggettive per il valido esercizio del diritto di riscatto ai sensi dell'art. 8, legge n. 590 del 1965 dovessero sussistere sia al momento in cui nasce "*ex lege*" il diritto di retratto (che coincide con l'alienazione - e non con la stipulazione del contratto preliminare tra proprietario e terzo retrattato), che al momento dell'esercizio del riscatto (e cioè al momento della ricezione da parte di quest'ultimo della dichiarazione di riscatto), con la conseguenza che, se esse venivano meno prima o nell'intervallo di tempo tra questi due momenti (ovvero venivano ad esistenza solo successivamente al perfezionarsi dell'atto di vendita, prima dell'esercizio del riscatto), la vicenda traslativa non si perfezionava, stante la

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Tale precisazione era stata necessaria per risolvere il problema del mutamento di destinazione del terreno compravenduto nell'intervallo di tempo tra l'offerta in prelazione ed il successivo esercizio di riscatto. Era, dunque, capitato che nel breve periodo intermedio tra *denuntiatio* e riscatto fossero intervenuti strumenti urbanistici, anche non approvati, che prevedevano una diversa destinazione del fondo, il quale veniva a perdere il suo carattere agricolo[9].
La novità della pronuncia in commento sta nel non disancorare il diritto di riscatto (che sorge sempre con l'alienazione del bene), dalla stipulazione del contratto preliminare tra proprietario e terzo acquirente. In sostanza, la Corte ha affermato che l'esercizio del diritto di riscatto presuppone sempre la violazione del diritto di prelazione, con il risultato «*che le condizioni del diritto di prelazione devono sussistere nel momento in cui il fondo viene offerto in vendita e devono mantenersi fino a quando, con l'atto definitivo di vendita, il fondo diventa recuperabile solo attraverso l'esercizio del diritto succedaneo di riscatto*».
La Corte ha evidenziato che il primo accertamento che il giudice deve compiere è quello relativo alla titolarità, in capo al retraente, del corrispondente diritto di prelazione. Tale accertamento non può che riferirsi al momento in cui ha inizio tutta la vicenda traslativa, in quanto l'obbligo del venditore di far esercitare il diritto di prelazione al proprietario confinante *sorge nel momento in cui viene stipulato il preliminare con il terzo*. Se il confinante non era ancora proprietario nel momento della stipula del preliminare, egli non può agire per il riscatto, perché, in assenza di un diritto di prelazione, il venditore non è tenuto ad effettuare alcuna *denuntiatio*. Di qui, la conclusione che riconoscere l'esercizio del riscatto a chi non era titolare del diritto di prelazione confliggerebbe con la *ratio* dell'istituto, «*aprendo la porta su possibili abusi*».

4. - *Il termine per il pagamento del prezzo da parte del prelante e*

---

carenza dei requisiti del diritto potestativo di riscatto, e la relativa domanda giudiziale doveva essere pertanto rigettata.; cfr. Cass. 25 ottobre 2010, n. 21822, in *Dejure*; Cass. 28 febbraio 2012, n. 3010, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 2, 230.

[9] Nell'affermare che le condizioni per l'esercizio del riscatto, compresa la destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui quest'ultimo è alienato al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure nel momento in cui viene esercitato il retratto, la Corte Suprema ha precisato che il giudice non debba verificare la persistenza dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 per tutta la durata della causa, dalla sua proposizione e sino al momento della emanazione della sentenza.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

tutela del terzo acquirente. Appare interessante il principio enunciato dal Tribunale di Venezia, con sentenza 5 settembre 2025, n. 4152[10] sulla perentorietà del termine previsto dall'art. 8 della legge n. 590/1965 per il pagamento del prezzo da parte del coltivatore che ha esercitato la prelazione.

È bene rammentare che, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della citata legge, come modificata – rispetto al termine – dall'art. 224 della legge n. 77/2020, il versamento del prezzo di acquisto deve essere effettuato dal prelante entro il termine di sei mesi decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica da parte del proprietario[11].

Nel caso di specie, era intervenuto, successivamente all'esercizio del diritto di prelazione, un accordo tra i promittenti alienanti ed il prelante per differire il pagamento del prezzo oltre il termine previsto dalla norma. Chiamato a pronunciarsi su istanza del promittente acquirente che invocava l'avvenuta inefficacia della prelazione, il Tribunale di Venezia ha accolto la domanda del terzo e, accertata l'insussistenza del diritto all'acquisto in capo al coltivatore, per il mancato versamento del prezzo entro i termini di legge, ha dichiarato la nullità *ex* art. 1418 c.c. della compravendita del fondo ed ha trasferito, ai sensi dell'art. 2932 c.c., la piena proprietà del fondo in capo al promittente l'acquisto.

La decisione dei giudici di Venezia appare condivisibile, sol che si pensi che il terzo promissario acquirente mantiene il diritto a perfezionare l'acquisto del fondo: il preliminare intercorso con il promittente venditore non perde definitivamente efficacia con l'esercizio della prelazione, essendo esso sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento del prezzo.

Il procedimento notificatorio della prelazione non pone infatti nel nulla il diritto del promittente acquirente al perfezionamento dell'acquisto, atteso che egli è titolare comunque di una aspettativa a concludere il contratto definitivo, in tutte le ipotesi in cui l'esercizio della prelazione si riveli illegittimo. Tanto può accadere, sia nel caso in cui il prelante non abbia i requisiti soggettivi ed oggettivi, sia nel caso in cui il pagamento del prezzo venga effettuato oltre il termine di legge, anche in forza di un accordo sopravvenuto con il venditore. Come affermato dal Tribunale, la legge prevede che il termine per il pagamento

---

[10] In *www.osservatorioagromafie.it*.

[11] Il testo originario della disposizione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 590/1965 prevedeva per il versamento del prezzo il termine di tre mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica della *denuntiatio*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

del prezzo da parte del prelante sia *perentorio*, non essendo rimessa alla discrezione delle parti la pattuizione di un termine dilatorio, che non tenga conto degli interessi contrapposti del terzo promittente l'acquisto.
Il meccanismo della prelazione non può dunque entrare in conflitto con il diritto del terzo alla stipula del contratto definitivo per l'ipotesi in cui, per qualche ragione, il prelante non abbia i requisiti, ovvero oltrepassi il termine perentorio previsto dalla legge per il versamento del prezzo. Come correttamente osservato dai giudici di merito, vi deve essere necessariamente un bilanciamento tra la tutela del prelante (che ha diritto al termine minimo legale per il pagamento del prezzo) e quella del promissario acquirente che vede i suoi diritti sospesi in attesa dell'avveramento della condizione del versamento del prezzo, dopo l'esercizio della prelazione.
Sulla base di tale ragionamento, i giudici hanno negato validità agli accordi sopravvenuti tra venditori e prelante per un differimento dei termini di pagamento del prezzo, perché ciò contrastava con la tutela del terzo che era portatore di un autonomo interesse alla conclusione del contratto.
In adesione all'orientamento giurisprudenziale consolidato, il Tribunale di Venezia ha riconosciuto che l'esercizio del diritto di prelazione da parte di un soggetto al quale faccia difetto uno dei requisiti (soggettivi od oggettivi) previsti dalla legge per il riconoscimento del diritto stesso o che sia decaduto per non aver pagato il prezzo entro il termine di legge, comporta la nullità dell'acquisto per contrarietà a norme imperative. Tale nullità può esser fatta valere da chi abbia stipulato un preliminare di compravendita, la cui efficacia sia condizionata dalla validità o invalidità del contratto concluso a seguito della prelazione[12].

[12] Così Cass. 11 ottobre 2023, n. 28413, in *www.osservatorioagromafie.it*, la quale ha ribadito che l'esercizio del diritto di prelazione, di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965, in mancanza di uno dei requisiti previsti dalla legge per il riconoscimento del diritto stesso, comporta la nullità dell'acquisto per contrarietà a norme imperative e che tale nullità può essere fatta valere anche da coloro che abbiano stipulato un preliminare di compravendita, la cui efficacia è condizionata proprio dalla validità o invalidità del contratto conclusosi a seguito della prelazione anzidetta. Cfr. Cass. 11 maggio 2010, n. 11375. In questa Riv., 2011, 56, con nota di E. GUERRIERI CIACERI, *Vendita di fondo sottoposto a condizione risolutiva riferita all'esercizio del diritto di prelazione*; conformi anche Cass. 2 ottobre 2008, n. 24530, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, 191, con nota di G. JESU, *Nullità del contratto di compravendita con prelazionante privo dei requisiti e reviviscenza del preliminare con il terzo* e Cass. 10 novembre 2006, n. 24150, in questa Riv., 2008, 42, con nota di R. SAIJA, *Nullità*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Per tale evenienza, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto il diritto del promissario acquirente di agire *ex* art. 2932 c.c. nei confronti del promittente alienante, in quanto questi non ha mai cessato di essere proprietario del fondo, avendo posto in essere un contratto nullo, per contrarietà a norme imperative. È appena il caso di osservare che il terzo non sarebbe titolare di un diritto di prelazione a seguito dell'inadempimento da parte del proprietario del fondo, né sarebbe legittimato ad agire con l'azione di riscatto.
La pronuncia in commento sposta lo sguardo verso i diritti del terzo acquirente, spesso trascurati, ma nondimeno di giuridica rilevanza e riconosce a quest'ultimo tutela, una volta verificata l'illegittimità dell'esercizio della prelazione agraria.

parziale del contratto stipulato in mancanza dei requisiti oggettivi per l'esercizio della prelazione. Nullità virtuale per violazione di norme imperative.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Le associazioni temporanee di imprese nei progetti agrivoltaici: profili strutturali, autorizzativi e contrattuali

di *Francesco Tedioli*

1. L'associazione temporanea di imprese: inquadramento giuridico dell'istituto. - 2. Le Linee Guida MiTE 27 giugno 2022: qualificazione soggettiva dei progetti agrivoltaici tra impresa agricola *ex* art. 2135 c.c. e ATI. - 3. Incentivi PNRR e disciplina positiva: il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436 e il perimetro operativo delle ATI. - 4. Configurazione dell'ATI nel contesto agrivoltaico: il modello "*funzionale*" e la responsabilità verso i terzi. - 5. Struttura contrattuale dell'ATI agrivoltaica: accordo associativo, mandato alla mandataria e disciplina della messa a disposizione dei terreni. - 6. Titolarità autorizzativa, percorso incentivante e rapporti con il GSE: imputazione soggettiva e coordinamento con l'ATI. - 7. ATI e società di progetto (SPV): funzione pre-societaria e gestione della transizione. - 8. Profili critici residui e prospettive: dall'ATI "*nominata*" nelle Linee Guida alla standardizzazione contrattuale del modello energia-agricoltura.

1. - *L'associazione temporanea di imprese: inquadramento giuridico dell'istituto*. L'associazione temporanea di imprese (ATI) è un assetto di cooperazione tra operatori economici costruito in via contrattuale per la realizzazione di un'operazione determinata, senza costituzione di un nuovo soggetto giuridico e senza creazione di un patrimonio separato rispetto a quello delle imprese partecipanti[1]. Sul piano strutturale, l'ATI si articola, di regola, in (*a*) un mandato collettivo con rappresentanza conferito a un'impresa capogruppo (mandataria), quale centro di imputazione dell'interlocuzione esterna, e (*b*) un accordo/regolamento interno destinato a tipizzare oggetto dell'iniziativa, riparto delle attività, regole decisionali, flussi informativi, rimedi e garanzie

[1] M. MAZZONE, *L'associazione temporanea di imprese,* in RESCIGNO (a cura di), *Trattato*, Torino, 2012, 160 e ss.; F. DURANTE, *Associazioni temporanee di imprese e negozi collegati nel codice dei contratti pubblici*, Torino, 2017; D. CORAPI, *Le associazioni temporanee di imprese*, Milano, 1983

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

intra-gruppo. In termini sistematici, l'ATI opera come "*schema organizzativo*" interno: la rappresentanza verso l'esterno tende a concentrarsi sulla mandataria, mentre le imprese mandanti conservano autonomia soggettiva e patrimoniale, restando responsabili dell'esecuzione delle prestazioni loro attribuite secondo il riparto convenuto.
Fuori dal perimetro dei contratti pubblici, tuttavia, l'ATI non è un istituto "*tipizzato*"[2] in senso proprio: la dottrina[3] ha evidenziato la difficoltà di ricondurre l'aggregazione ad una categoria univoca (associazione non riconosciuta, *tertium genus*, contratto associativo atipico[4]), sino a valorizzare l'inquadramento dell'ATI privata come contratto plurilaterale e, insieme, contratto normativo (contratto-quadro), con funzione di coordinamento e disciplina della cooperazione. In questa prospettiva, l'accordo interno crea un obbligo, a carico di ciascun partecipante, di conformare i futuri comportamenti e i contratti esterni al programma comune ("*pactum de modo contrahendi*"[5]), con le conseguenti ricadute in termini di responsabilità contrattuale e rimedi endogruppo.
Coerentemente con tale lettura, la disciplina applicabile tende a ricostruirsi "per rinvii": (*i*) al mandato (art. 1703 c.c.) quale architrave della rappresentanza esterna e del rapporto mandataria/mandanti; (*ii*) al contratto (o ai contratti) che, caso per caso, costituisce/ono l'operazione economica oggetto dell'ATI (nell'esperienza classica, l'appalto: art. 1655 c.c.), fermo che, sul versante interno, assumono rilievo anche le regole generali sui contratti plurilaterali (artt. 1420, 1446,

---

[2] F. GALGANO, *Tipicità ed atipicità del contratto di associazione temporanea di imprese*, in *Associazioni temporanee di imprese* - Atti Amalfi (Antichi arsenali della repubblica, 30.5.1992), a cura del Comitato notarile della Regione Campania, Milano, 1994, 11 ss.; A. TEDESCHI - A. TORNO, *Consorzi e riunioni temporanee di imprese*, Milano, 1993, 261 ss.
[3] E. DI SABATINO, *A.T.I. private: disciplina applicabile e profili di responsabilità*, in *La Responsabilità Civile*, 2006, 8-9, spec. 748-754
[4] Cass. Sez. III 24 febbraio 1975, n. 681, in *Giur. comm.*, 1976, II, 780
[5] E. DI SABATINO, *op. cit.*, spec. 751; e, per il concetto di contratto normativo, F. MESSINEO, *Contratto normativo e contratto tipo*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, V, X, 122; G. GUGLIELMETTI, *I contratti normativi*, Padova, 1969, 133. Va precisato che la dottrina sul contratto normativo elabora lo schema con riguardo alla disciplina di futuri contratti *inter partes*; nell'ATI, invece, il *pactum de modo contrahendi* proietta il programma comune verso i terzi, sicché la sua violazione da parte di un mandante può rilevare non solo sul piano contrattuale intra-gruppo, ma anche su quello aquiliano *ex* art. 2043 c.c., ove leda un affidamento qualificato ingenerato dalla condotta unitaria del raggruppamento nei confronti del GSE o delle amministrazioni procedenti.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

1459, 1466 c.c.) quando la prestazione di un partecipante divenga essenziale/non fungibile rispetto allo scopo comune.
Ne discende un corollario metodologico che, nel settore agrivoltaico, diventa immediatamente operativo: l'ATI "*di diritto comune*" deve essere contrattualmente resa autosufficiente, proprio perché mancano le "*stampelle*" pubblicistiche tipiche dei raggruppamenti nei contratti pubblici (*lex specialis*, disciplina legale delle modifiche soggettive, statuto legale delle responsabilità). In ambito degli appalti, infatti, il raggruppamento temporaneo è istituto tipizzato e governato da regole speciali (oggi: d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 68), mentre, fuori da tale ambito, l'utilizzabilità dell'ATI si fonda sull'autonomia privata e sulla capacità del regolamento interno di governare responsabilità, poteri e rimedi.
In tale quadro, accanto all'ATI, un modello concorrente di cooperazione tra imprese – particolarmente rilevante in agricoltura – è il contratto di rete[6], che consente forme di coordinamento produttivo e di integrazione funzionale senza necessaria costituzione di un nuovo soggetto. Nel perimetro agrivoltaico, tuttavia, la scelta regolatoria ha privilegiato lo schema dell'ATI che consente di integrare filiere diverse (energia e agricoltura) mantenendo separate le imprese partecipanti, concentra rappresentanza ed adempimenti su un unico mandatario e stabilizza, così, l'interlocuzione con il sistema incentivante. Il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436 lo include espressamente tra i soggetti rilevanti ai fini della misura PNRR, con evidenti implicazioni sul piano della *compliance* e della bancabilità[7], oggetto dei paragrafi che seguono.

2. - *Le Linee Guida MiTE 27 giugno 2022: qualificazione soggettiva dei progetti agrivoltaici tra impresa agricola* ex *art. 2135 c.c. e ATI.*

[6] D.l. 10 febbraio 2009, n. 5, conv. in l. 9 aprile 2009, n. 33. Per ulteriori approfondimenti v. F. TEDIOLI, *Dal campo al mercato: il contratto di rete come strumento per il futuro dell'agricoltura*, in *Consulenza agricola*, 2025, 2, 10; ID., *La cessione della quota di prodotto nel contratto di rete agricolo dopo la legge di Bilancio 2026*, in questa Riv., 2026, 1.
[7] Con bancabilità si intende l'attitudine dell'operazione a essere finanziata mediante tecniche di finanziamento strutturato - in cui il rimborso del debito è ancorato ai flussi di cassa generati dall'iniziativa stessa, e non alla solidità patrimoniale generale dei promotori - sulla base di flussi prevedibili e verificabili e di un assetto contrattuale e autorizzativo sufficientemente stabile, trasparente e presidiato da garanzie, tale da rendere accettabile per il finanziatore il profilo rischio-rendimento dell'iniziativa.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Le Linee Guida del 27 giugno 2022[8], elaborate in ambito MiTE con il supporto tecnico di CREA e GSE, non costituiscono fonte normativa in senso proprio, ma un atto di indirizzo tecnico (*soft law*) che descrive le caratteristiche minime attese per qualificare un progetto come agrivoltaico e orienta sul piano applicativo la costruzione dei requisiti tecnico-agronomici e dei presìdi di monitoraggio. Il quadro è però mutato: la nozione di "*impianto agrivoltaico*" è, oggi, ancorata anche a una definizione legislativa primaria, introdotta dall'art. 4, lett. *f-bis*), d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo Unico FER)[9], come modificato dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4, centrata sulla preservazione della continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione. Le Linee Guida restano rilevanti come parametro tecnico-interpretativo e, soprattutto, come riferimento applicativo per la qualificazione "*avanzata*" e per la prassi istruttoria, rendendo prevedibile il collegamento con i meccanismi di sostegno. In caso di disallineamento, la disciplina positiva sopravvenuta prevale; le Linee Guida conservano, al più, un ruolo interpretativo e integrativo nei limiti della compatibilità con le fonti attuative e con la regolazione del Gestore[10].

Sotto il profilo soggettivo, il documento adotta una tipizzazione binaria, con effetti immediati sul disegno dell'operazione. Da un lato, l'impresa agricola (singola o associata) *ex* art. 2135 c.c.; dall'altro, l'ATI "*mista*", tra operatori energetici e una o più imprese agricole, chiamata a garantire (in base a specifico accordo) disponibilità dei terreni e continuità dell'attività agricola. La distinzione non è meramente ricognitiva: nel modello delle Linee Guida l'ATI è trattata come architettura organizzativa idonea a rendere "*strutturale*" la compresenza tra produzione elettrica e attività agricola, e, quindi, a sostenere – anche sul piano probatorio – la qualificazione dell'intervento.

L'identificazione degli elementi costitutivi dell'ATI risulta, in qualche modo, problematica. La categoria è elaborata nella contrattualistica

---

[8] Ministero della transizione ecologica, *Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici*, 27 giugno 2022 (atto di indirizzo tecnico; oggi reperibile sul portale istituzionale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica). Il documento è indicato come predisposto in ambito ministeriale con il supporto tecnico di CREA e GSE (nonché di ENEA e RSE).

[9] F. TEDIOLI, *Agrivoltaico nel Testo Unico FER dopo la l. n. 4/2026: continuità colturale, PLV e nuova disciplina delle aree idonee*, in *Consulenza agricola*, 2026, 2, 104.

[10] Per un inquadramento sistematico dell'evoluzione regolatoria e della nozione di agrivoltaico avanzato, v. F. TEDIOLI, *Agrivoltaico avanzato: innovazione, sostenibilità ed energia rurale*, in *Rivista per la consulenza in agricoltura*, 2025, 100, 12.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

pubblica e presuppone gara, stazione appaltante e offerta unitaria. Nulla di ciò ricorre nel "*sistema agrivoltaico*", dove l'ATI non è lo strumento per presentare un'offerta in una procedura competitiva, ma il meccanismo negoziale con cui si coordinano due filiere nella gestione dell'*iter* autorizzativo e nell'accesso al sistema incentivante.
Questa riflessione incide anche sulla funzione degli strumenti tipici: il mandato collettivo con rappresentanza serve a stabilizzare l'interlocuzione con il Gestore; il regolamento interno deve allocare poteri, obblighi e responsabilità necessari a rendere verificabile la componente agricola lungo l'intero ciclo dell'incentivo. Ne consegue che le categorie "orizzontale/verticale" hanno, in quest'ambito, un'importanza limitata e solo descrittiva. Infatti, energia e agricoltura sono entrambe condizioni della qualificazione del progetto e non è utile ricostruirle secondo una gerarchia "principale/accessoria". Su questo presupposto si innesta la trattazione che segue.

3. - *Incentivi PNRR e disciplina positiva: il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436 e il perimetro operativo delle ATI.* Il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436 (d.m. Agrivoltaico)[11] costituisce la disciplina positiva di riferimento per l'accesso agli incentivi PNRR (Investimento 1.1) e, sul piano soggettivo, include espressamente l'ATI tra i beneficiari della misura. L'art. 4 ricomprende, accanto agli imprenditori agricoli *ex* art. 2135 c.c. [lett. *a*)], le ATI "*miste*" che includano almeno un soggetto agricolo [lett. *b*)]; la scelta incide anche sulla bancabilità, poiché i requisiti economico-finanziari possono essere comprovati, in caso di ATI, mediante dichiarazione bancaria riferita a uno solo dei partecipanti (art. 5, comma 3). Il regime incentivante si articola, inoltre, in una combinazione di contributo in conto capitale e tariffa applicata all'energia prodotta, secondo lo schema delineato dal decreto (artt. 1 e 10)[12].
La composizione soggettiva condiziona il canale di accesso alla misura e, con esso, la configurazione dell'operazione. I registri (contingente

[11] D.m. 22 dicembre 2023, n. 436, recante «Attuazione dell'Investimento 1.1 - "*Sviluppo agrivoltaico*" della Missione 2, Componente 2, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)», pubblicato nella *G.U.* 16 febbraio 2024, n. 39.
[12] Il decreto disciplina criteri e modalità per la concessione degli incentivi finalizzati alla realizzazione, entro il 30 giugno 2026, di sistemi agrivoltaici di natura sperimentale, prevedendo un meccanismo composito fondato su contributo in conto capitale (fino al 40 per cento dei costi ammissibili) e tariffa incentivante applicata alla produzione netta immessa in rete (artt. 1, 4, 5 e 10). Per la disciplina attuativa e le modalità operative di accesso alla misura, v. Regole operative GSE approvate con decreto direttoriale 16 maggio 2024, n. 233.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

300 MW) sono riservati agli impianti fino a 1 MW nella titolarità dei soggetti "*agricoli*" di cui all'art. 4, comma 1, lett. *a*); le procedure d'asta (contingente 740 MW) sono, invece, aperte a impianti di qualsiasi potenza nella titolarità sia dei soggetti agricoli sia delle ATI "*miste*" di cui alla lett. *b*) (art. 5). Ne deriva un vincolo di strutturazione dell'operazione: la scelta dell'assetto soggettivo e della composizione dell'ATI determina la traiettoria procedurale (registro/asta) e condiziona dimensionamento, bancabilità e riparto interno delle funzioni. Sul piano oggettivo, il decreto postula un sistema agrivoltaico che integri infrastruttura energetica e continuità dell'attività agricola (art. 2, definizioni). Tale requisito va, oggi, letto in coordinamento con la definizione legislativa primaria di "*impianto agrivoltaico*" introdotta dall'art. 4, lett. *f-bis*), d.lgs. 190/2024, come modificato dalla legge n. 4/2026, che àncora la qualificazione dell'intervento alla preservazione effettiva e verificabile della continuità colturale e pastorale, elevandola a parametro sanzionatorio ai sensi dell'art. 11, comma 8, del medesimo decreto legislativo.

Sul versante attuativo, le Regole operative GSE definiscono l'imputazione unitaria verso l'esterno, concentrando in capo al mandatario gli adempimenti PNRR a contenuto documentale e, in particolare, la rendicontazione delle spese. Il dato è decisivo sul piano contrattuale: tracciabilità, monitoraggi e flussi documentali non possono restare sullo sfondo, ma devono essere disciplinati come obbligazioni interne essenziali. In questa prospettiva, la dichiarazione asseverata introdotta dalla legge n. 4/2026 – che attesta l'idoneità dell'impianto a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile (PLV) – si inserisce nel sistema documentale che il mandatario è chiamato a presidiare e rendicontare verso il GSE: una carenza o incoerenza nella sua predisposizione o nel suo aggiornamento può riflettersi sull'intero rapporto con il Gestore, incidendo sull'erogazione dell'incentivo. Analogamente, il controllo comunale quinquennale post-installazione introdotto dalla medesima legge proietta l'obbligo documentale oltre la fase autorizzativa, imponendo che il regolamento ATI preveda presidi di tracciabilità agricola funzionali anche alla fase di esercizio.

Infine, la tariffa incentivante opera secondo un meccanismo differenziale recepito nel contratto tipo, con possibili partite di conguaglio in funzione dell'andamento del prezzo di mercato rispetto alla tariffa. Pur trattandosi di una regola economica, la ricaduta giuridica è immediata: il regolamento ATI deve disciplinare espressamente (*i*) la ripartizione

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

degli importi da conguaglio e (*ii*) la gestione trasparente dei flussi finanziari e informativi correlati[13].

4. - *Configurazione dell'ATI nel contesto agrivoltaico: il modello "*funzionale*" e la responsabilità verso i terzi.* Il richiamo delle Linee Guida allo schema ATI di matrice pubblicistica pone un problema di qualificazione che non è solo classificatorio: nel settore agrivoltaico, interrogarsi su "*orizzontale/verticale*" serve soprattutto a chiarire quali elementi dello schema ATI siano trapiantabili nel diritto comune (mandato, rappresentanza, riparto interno, regresso) e come ciò incida sulla costruzione del titolo esterno e, quindi, sul regime di responsabilità verso i terzi.
L'ATI orizzontale presuppone competenze omogenee e prestazioni della medesima categoria funzionale; nel raggruppamento energia-agricoltura i partecipanti apportano competenze eterogenee e non interscambiabili. L'ATI verticale aggrega competenze differenziate, ma presuppone una gerarchia tra prestazione principale e prestazioni scorporabili: nell'agrivoltaico tale gerarchizzazione non è praticabile, perché produzione energetica e attività agricola operano come condizioni coessenziali della qualificazione dell'intervento[14]. Ne deriva un modello "*funzionale*" o "*integrato*", non pienamente sovrapponibile alle categorie del Codice dei contratti.
La conseguenza immediata riguarda la responsabilità verso i terzi. Nell'ATI di diritto comune il regime esterno non è tipizzato e dipende dalla struttura del rapporto. Quando la mandataria opera in forza di mandato collettivo con rappresentanza, spendendo il nome delle mandanti, gli effetti del contratto concluso ricadono direttamente nella sfera giuridica di tutte le imprese raggruppate (art. 1704 c.c.); ove il titolo esterno configuri un'unica obbligazione con pluralità di debitori, in difetto di diversa pattuizione espressa e accettata dal terzo opera la presunzione di solidarietà *ex* art. 1294 c.c., restando irrilevanti verso l'esterno le clausole interne di riparto non recepite nel rapporto con il terzo.
Tale regola subisce un irrigidimento ulteriore nei rapporti con il GSE:

---

[13] Tale profilo viene ripreso e approfondito nella disciplina economica interna di cui al §5.
[14] Tale coessenzialità ha oggi un fondamento normativo esplicito: la definizione legislativa primaria introdotta dall'art. 4, lett. *f-bis*), d.lgs. n. 190/2024, come modificato dalla legge n. 4/2026, qualifica l'impianto agrivoltaico proprio in ragione della preservazione della continuità colturale e pastorale, escludendo che la componente agricola possa essere trattata come prestazione accessoria o scorporabile.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

le Regole operative trattano la responsabilità del raggruppamento verso il Gestore come unitaria e non frazionabile, con la conseguenza che eventuali clausole di parzialità – ancorché accettate per iscritto dal Gestore in sede di costituzione dell'ATI – risultano di fatto inopponibili nelle fasi di verifica, rendicontazione e irrogazione di sanzioni incentivanti. Ne discende un vincolo di *drafting* diretto: il regolamento interno deve strutturare manleve e garanzie intra-gruppo calibrate sull'esposizione solidale piena verso il Gestore, senza fare affidamento su deroghe convenzionali alla solidarietà che resterebbero prive di effetto pratico nel rapporto incentivante.
Il punto operativo, dunque, non è scegliere tra orizzontale e verticale, ma progettare: (*i*) la struttura del titolo esterno – determinando chi è parte, per quali obblighi e con quali effetti sulla sfera dei mandanti – e (*ii*) i presidi interni di regresso e manleva, nonché i poteri effettivi del mandatario, tenendo presente che le limitazioni concordate internamente restano inopponibili ai terzi che non le abbiano espressamente accettate. A questi due profili si aggiunge, nell'agrivoltaico *post* legge n. 4/2026, un terzo asse di progettazione: (*iii*) la disciplina interna del rischio sanzionatorio agricolo, con allocazione espressa della responsabilità per il mancato mantenimento della continuità colturale e dei presidi documentali necessari a sostenere sia la dichiarazione asseverata sulla PLV sia il controllo comunale quinquennale.

5. - *Struttura contrattuale dell'ATI agrivoltaica: accordo associativo, mandato alla mandataria e disciplina della messa a disposizione dei terreni.* Superata la questione classificatoria, la tenuta dell'ATI agrivoltaica dipende dalla qualità dell'assetto negoziale interno. Poiché l'ATI non costituisce un autonomo centro di imputazione e non dispone di patrimonio separato, l'accordo associativo svolge una funzione costitutiva in senso sostanziale: definisce oggetto e perimetro operativo dell'iniziativa, *governance*, riparto delle attività, regole di coordinamento tra componente energetica e componente agricola, nonché i presidi che rendono il raggruppamento "*eseguibile*" e verificabile nei rapporti con controparti e amministrazioni. In ambito PNRR, tale funzione è accentuata dalla concentrazione sull'ATI (e, in concreto, sul mandatario) degli obblighi di interlocuzione e *compliance* verso il GSE, inclusi quelli che si attivano in caso di riorganizzazioni del raggruppamento nel corso del periodo incentivante.
Sotto il profilo documentale, la struttura minima tende a comporsi di

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

due atti coordinati: (*i*) un mandato collettivo speciale con rappresentanza in favore della mandataria, quale perno della rappresentanza esterna e della gestione unitaria dei rapporti con i terzi; (*ii*) un regolamento interno (accordo di raggruppamento) che disciplini in modo analitico rapporti tra partecipanti, ripartizione delle attività, flussi informativi, meccanismi decisionali, controlli e rimedi. La prassi agrivoltaica, per ragioni di verificabilità e bancabilità, adotta spesso un impianto documentale più complesso: accanto ai due documenti base, vengono predisposti (*iii*) allegati tecnici (assetto impiantistico, *lay-out* agronomico, piano di conduzione e manutenzione, cronoprogramma) e (*iv*) un atto o allegato dedicato alla conduzione agraria (piano colturale/piano di gestione e relativi obblighi), così da evitare che la componente agricola resti affidata a clausole generiche. A monte si colloca, non di rado, una dichiarazione di impegno a costituire ATI (ATI costituenda), che individua la capogruppo quale "*soggetto produttore*", conferisce i poteri rappresentativi alla futura mandataria e formalizza la sottoscrizione congiunta della domanda, rendendo univoca l'interlocuzione con il GSE già in sede di presentazione.
In coerenza con le Regole operative, l'atto costitutivo e il regolamento devono, inoltre, essere costruiti in modo da poter essere prodotti al GSE quale documentazione "*abilitante*", soprattutto nelle ipotesi di modifiche soggettive, assicurando sul piano interno la pronta disponibilità e verificabilità delle evidenze documentali che il mandatario è tenuto a veicolare e rendicontare.
Il regolamento interno deve definire con precisione l'oggetto dell'iniziativa comune. In particolare, è opportuno distinguere tra fase di sviluppo (progettazione, *due diligence*, predisposizione documentazione e interlocuzioni tecniche e amministrative), fase realizzativa (*procurement*/EPC[15] e gestione dell'esecuzione) e fase di esercizio (O&M[16], conduzione agricola e coordinamento delle interferenze). La scansione per fasi consente di costruire obiettivi e risultati intermedi verificabili (anche in chiave PNRR), imputare responsabilità operative e rendere effettivi i rimedi contrattuali, ancorando doveri informativi e rendicontativi a prestazioni tipizzate e misurabili, anziché a generici obblighi di cooperazione.

---

[15] *Engineering, Procurement and Construction* (EPC): contratto chiavi in mano con cui un unico soggetto assume la responsabilità integrata di progettazione esecutiva, approvvigionamento e costruzione dell'impianto.
[16] *Operations & Maintenance* (O&M): contratto di gestione e manutenzione dell'impianto nella fase di esercizio.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La *governance* è il secondo snodo. Nell'agrivoltaico il rischio principale non è la mera inefficienza decisionale, ma il disallineamento tra componente energetica e componente agricola, con ricadute esterne (autorizzazioni, incentivi, controlli). Ne consegue che l'accordo deve prevedere un organo di coordinamento e una disciplina delle "*materie riservate*", cioè delle decisioni che incidono sulla coessenzialità delle due componenti (*layout* impiantistico, scelta colturale compatibile, calendario lavorazioni e manutenzioni, gestione accessi, modifiche tecniche con impatto sulla coltivazione), includendo le scelte idonee a riflettersi sugli obblighi di monitoraggio e *reporting* del quadro attuativo. La tecnica più efficiente è separare il potere di firma esterna (in capo alla mandataria, per unicità dell'interlocuzione) dalle regole interne di autorizzazione preventiva per gli atti "*sensibili*", con tracciamento delle decisioni, obblighi informativi puntuali e facoltà di audit/verifica documentale sulle prestazioni agricole, funzionali a sostenere verso l'esterno la permanenza dei requisiti.
Il terzo profilo, specifico dell'ATI energia-agricoltura, attiene al titolo di disponibilità dei terreni. La l. 15 gennaio 2026, n. 4, di conversione del d.l. n. 175/2025, modificando il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo Unico FER), ha rafforzato la continuità colturale quale requisito definitorio e sanzionatorio dell'agrivoltaico, rendendo la scelta del titolo fondiario ancor più rilevante sul piano della *compliance*. Le Regole operative richiedono che l'impresa agricola assicuri la disponibilità dell'area mediante specifico accordo, senza tipizzare lo strumento giuridico utilizzabile. La scelta non è neutra: ciascun titolo comporta implicazioni differenti in termini di durata, opponibilità ai terzi, trasferibilità, regime delle opere e delle migliorie, e compatibilità con la permanenza dell'attività agricola quale requisito, ora presidiato anche sul piano sanzionatorio *ex* art. 11, comma 8, d.lgs. n. 190/2024.
Il diritto di superficie (art. 952 c.c.) costituisce lo strumento più diffuso nella prassi energetica, poiché consente di separare la proprietà dell'impianto da quella del suolo ed è opponibile ai terzi mediante trascrizione. Nella sua configurazione tradizionale, tuttavia, esso tende ad attribuire al superficiario una sfera di signoria sulla porzione interessata non facilmente compatibile con la prosecuzione dell'attività agricola del concedente o del conduttore, con il rischio di una sottrazione apprezzabile del godimento del suolo, in tensione con i requisiti di continuità colturale richiesti dal d.m. n. 436/2023. La prassi tenta di attenuare tale frizione, anzitutto, mediante una rigorosa delimitazione og-

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

gettiva dell'area gravata, circoscrivendo il diritto alle sole porzioni effettivamente necessarie alle strutture impiantistiche e alle opere accessorie. Più problematica è, invece, la "*rimodulazione*" del contenuto del diritto mediante obblighi di non interferenza e di coordinamento con le colture, poiché tali obblighi, pur inseriti nell'atto costitutivo, conservano natura essenzialmente obbligatoria e non garantiscono, di per sé, un regime di compresenza pienamente opponibile ai terzi. Il punto critico è che la "*compresenza funzionale*" non è effetto tipico della superficie, ma risultato di pattuizioni accessorie: se queste non sono strutturate in modo da vincolare efficacemente anche i successivi aventi causa del superficiario, la tutela della continuità agricola resta esposta proprio nelle situazioni patologiche – cessione, subentro, procedure concorsuali – in cui la protezione sarebbe più necessaria. Ne deriva l'esigenza, in sede di *drafting*, di costruire assetti che rendano stabile nel tempo la compatibilità agronomica – anche attraverso durata, condizioni risolutive e meccanismi di verifica periodica dei requisiti – valutando, ove necessario, il ricorso a schemi alternativi o combinati, idonei a preservare in capo al proprietario/conduttore l'utilità agricola del fondo pur assicurando all'operatore i diritti indispensabili alla realizzazione e gestione dell'impianto[17].

L'affitto di fondo rustico (l. 3 maggio 1982, n. 203) assicura la continuità colturale e preserva il nesso funzionale tra impresa agricola e fondo, coerente con l'impostazione sostanziale dell'agrivoltaico. Tuttavia, la disciplina speciale introduce vincoli rilevanti: durata minima

[17] A. BUSANI, *Possibili attività diverse sullo stesso campo*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 agosto 2024, che prospetta la rimodulazione del diritto di superficie mediante clausole di delimitazione fisica e obblighi convenzionali di non interferenza, nonché schemi alternativi quali l'usufrutto e la cessione con riserva del diritto di superficie. La soluzione della rimodulazione convenzionale, pur operativamente diffusa, sconta tuttavia un limite strutturale: gli obblighi di non interferenza con l'attività agricola hanno natura obbligatoria e non reale, con conseguente inopponibilità ai terzi aventi causa dal superficiario e rischio di inefficacia proprio nelle situazioni patologiche (inadempimento, fallimento, cessione della posizione) in cui la tutela della continuità colturale è più necessaria. Per un inquadramento civilistico della compatibilità tra diritto di superficie e modello agrivoltaico, v. anche F. TEDIOLI, *Il diritto di superficie nel modello agrivoltaico avanzato: compatibilità civilistica, soluzioni contrattuali e disciplina fiscale*, in questa Riv., 2025, 3. Sul piano fiscale, la legge di bilancio 2024 (art. 1, comma 92) ha assoggettato la costituzione di diritti reali di godimento a tassazione come reddito diverso ai sensi dell'art. 67 TUIR, con ricadute dirette sulla struttura economica dell'operazione che devono essere considerate già in fase di *drafting*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

quindicennale (art. 1[18]), rinnovo tacito salvo disdetta (art. 4), divieto di subaffitto e di subconcessione senza consenso (art. 21). Tali elementi incidono sulla flessibilità dell'assetto. In particolare, il periodo di incentivazione ventennale previsto dalla disciplina attuativa (Regole operative: 20 anni dalla data di entrata in esercizio/entrata in esercizio commerciale[19]) interseca la finestra in cui, allo spirare del primo quindicennio, il concedente può impedire il rinnovo mediante disdetta comunicata almeno un anno prima: ciò introduce un rischio di rinegoziazione o discontinuità della disponibilità del fondo durante l'orizzonte incentivante, con riflessi potenzialmente critici sul mantenimento dei requisiti e sulla stabilità complessiva dell'operazione.
Inoltre, la transizione ATI-SPV nel corso del progetto impone di governare *ex ante* il subentro nel rapporto, poiché la cessione in difetto di consenso può essere riqualificata come subaffitto o subconcessione non consentita. Ne discende l'esigenza di strutturare sin dall'origine l'affitto con una durata e un regime dei consensi coerenti con il periodo incentivante, anche mediante patti in deroga *ex* art. 45, legge n. 203/1982 stipulati con assistenza sindacale, nonché mediante clausole che disciplinino in modo espresso (e, per quanto possibile, preventivo) il consenso al subentro della SPV.
È sempre più frequente l'adozione di strutture combinate: diritto di superficie (o titolo reale equivalente) per la componente impiantistica e contratto agrario per la conduzione delle superfici coltivabili. Tale assetto richiede un coordinamento puntuale tra i titoli su tre livelli: (*i*) delimitazione oggettiva delle aree e disciplina dei reciproci accessi e interferenze tra opere impiantistiche e colture; (*ii*) armonizzazione delle durate in modo che la disponibilità del sito risulti stabile per l'intero orizzonte del progetto, tenendo conto del periodo di incentivazione ventennale indicato nelle Regole operative del GSE e della necessità di evitare finestre di rinegoziazione critiche; (*iii*) regolazione della patologia, prevedendo gli effetti dell'estinzione o risoluzione di un rapporto sull'altro mediante meccanismi di collegamento, rimedi di continuità e disciplina di accesso e rimozione. In questo quadro si colloca l'art. 5, comma 2 *bis*, d.l. n. 63/2024, conv. legge n. 101/2024,

[18] La durata legale può essere derogata mediante patti in deroga *ex* art. 45, legge n. 203/1982, purché stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole; in difetto, la clausola di durata inferiore espone a contestazioni di invalidità/inefficacia della deroga e a ricalcolo della durata secondo il regime legale.
[19] Il periodo di incentivazione ventennale è stabilito dall'art. 10, d.m. 22 dicembre 2023, n. 436, e decorre dalla data di entrata in esercizio dell'impianto secondo le modalità definite dalle Regole operative GSE.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

che – per i contratti di concessione del diritto di superficie su terreni ricadenti nelle aree di cui all'art. 20, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 199/2021[20] – fissa una durata minima legale di sei anni con rinnovo per ulteriori sei, operando come presidio contro assetti eccessivamente brevi o indeterminati; tale parametro, tuttavia, non esaurisce il tema dell'allineamento al periodo incentivante, che deve essere governato contrattualmente mediante una durata del titolo complessivamente coerente con l'orizzonte ventennale e con gli obblighi di continuità agricola. Il coordinamento deve inoltre neutralizzare *ex ante* i rischi di trasferimento e subentro nel corso del periodo incentivante, prevedendo consensi preventivi o meccanismi di autorizzazione al subentro coerenti con la disciplina del titolo agrario e con le esigenze di bancabilità.

In termini operativi, la scelta del titolo fondiario non è un profilo esecutivo marginale: incide sulla struttura del mandato, sulla bancabilità dell'operazione e sulla stabilità della posizione incentivante lungo l'intero ciclo del progetto. Per questa ragione, in un'ATI agrivoltaica la pattuizione sul fondo va integrata nel regolamento interno, definendo – oltre ai profili di durata, compresenza e coordinamento tra titoli già indicati – almeno: (*a*) il riparto degli obblighi di custodia e manutenzione, distinguendo infrastrutture energetiche e superfici coltivate, con individuazione del soggetto responsabile verso l'esterno per ciascuna area funzionale; (*b*) la gestione delle modifiche del *lay-out* e delle esigenze agronomiche mediante una procedura di aggiornamento concordato – *change order* formalizzato, documentabile e tracciato – coerente con gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione verso il GSE e con il controllo comunale quinquennale introdotto dalla legge n. 4/2026.

È tuttavia segnalata una variante ricorrente di prassi: la partecipazione dell'impresa agricola all'ATI con ruolo prevalentemente "*passivo*", limitato al conferimento della disponibilità dei terreni e alla conservazione del requisito soggettivo. Sul piano civilistico, tale assetto è incompatibile con la qualifica di imprenditore agricolo *ex* art. 2135 c.c.,

[20] Il comma 2 *bis* rinvia testualmente alle «*aree di cui all'art. 20, comma 1, lett.* a*), d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199*». Il rinvio non risulta, allo stato, coordinato con la successiva riformulazione della disciplina delle aree idonee operata dal d.l. n. 175/2025, conv. legge n. 4/2026, che ha ricondotto la materia nell'art. 11 *bis* del d.lgs. n. 190/2024 (TU FER). Nel prosieguo, il rinvio è utilizzato come rinvio "*storico*" alla nozione di aree immediatamente idonee, da interpretarsi in coerenza con la disciplina vigente.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

che presuppone l'esercizio effettivo di attività di coltivazione, allevamento o attività connesse: il mero conferimento della disponibilità fondiaria non integra il tipo legale e non soddisfa il requisito soggettivo richiesto dall'art. 4, lett. *b*), d.m. n. 436/2023. Sul piano incentivante, un apporto meramente formale espone il progetto al rischio di una componente agricola non adeguatamente dimostrabile. Il rischio si è acuito con l'introduzione, ad opera della legge n. 4/2026, dell'obbligo di allegare al progetto una dichiarazione asseverata da professionista abilitato attestante l'idoneità dell'impianto a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile (PLV), quale parametro quantitativo minimo di continuità produttiva verificabile anche in sede di controllo successivo. Le Regole operative richiedono, infatti, che la correlazione tra produzione elettrica e attività agricola sia comprovata da relazione agronomica asseverata e impongono già in fase di partecipazione l'indicazione del codice ATECO delle attività agricole che saranno svolte nell'ambito del sistema[21]. Ne discende che il regolamento ATI e l'accordo sul fondo devono evitare di configurare l'impresa agricola come mero "*concedente*", prevedendo obblighi di conduzione/gestione agricola (diretti, o eventualmente tramite affidamento a terzi sotto responsabilità dell'impresa agricola), un piano colturale con indicatori di resa verificabili coerenti con la soglia dell'80 per cento della PLV, tracciabilità e *reporting* periodico, nonché rimedi di continuità (*step-in*[22]/sostituzione operativa) coerenti con la verificabilità esterna dei requisiti. La disciplina contrattuale deve inoltre tenere conto del controllo comunale quinquennale post-installazione introdotto dalla legge n. 4/2026, che impone una gestione tracciabile e documentabile della componente agricola lungo l'intero periodo di esercizio, trasformando la continuità colturale da requisito autorizzativo iniziale in vincolo gestionale permanente.

---

[21] Cfr. GSE, *Linee guida per il monitoraggio della continuità dell'attività agricola* (ai sensi dell'art. 11, comma 1, d.l. n. 17/2022, conv. in legge n. 34/2022), § "*Le fasi del monitoraggio*", punto 1 (Avvio) e schema sul presidio di terzietà/asseverazione, nonché § 2 (Aggiornamento annuale della relazione), in tema di documentazione agronomica funzionale a dimostrare la continuità dell'attività agricola; per l'indicazione del codice ATECO in sede di domanda/compilazione sul Portale, v. GSE, *Manuale utente Portale Agrivoltaico*, sezione "*Soggetto partecipante*" (campo codici ATECO).

[22] La clausola di *step-in* (o *substitution right*) attribuisce a un soggetto determinato - tipicamente il mandatario o il finanziatore - il diritto di subentrare nelle obbligazioni di un partecipante inadempiente, al fine di assicurare la continuità dell'esecuzione senza attendere i tempi della risoluzione giudiziale. Nel *project finance* è strumento standard di presidio del rischio di *default* del contraente.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Un ulteriore snodo, spesso decisivo nella bancabilità, è la disciplina economica interna: riparto dei costi (sviluppo, autorizzazioni, realizzazione, gestione), allocazione dei ricavi e degli incentivi (con eventuali meccanismi di compensazione della componente agricola) e allocazione dei rischi economici connessi alla tariffa, inclusi i conguagli del meccanismo "*a due vie*"[23], con criteri di imputazione e meccanismi di provvista interna a favore del mandatario/soggetto produttore, che resta l'interlocutore verso il GSE.
Infine, l'ATI agrivoltaica richiede una disciplina "*patologica*" coerente con la temporaneità dell'istituto e con la sensibilità del progetto a mutamenti soggettivi ed esiti procedimentali. Recesso, sostituzione di partecipanti, trasferimenti di posizione, ingresso di nuovi operatori e inadempimenti qualificati devono essere regolati, sin dalla stipula, con rimedi graduati e clausole di continuità, in particolare, rispetto alla componente agricola e alla disponibilità dei terreni. È, altresì, opportuno tipizzare gli "*esiti procedurali*" come eventi contrattuali rilevanti (mancato accesso all'incentivo, necessità di rimodulazioni progettuali, volture e aggiornamenti documentali), prevedendo meccanismi di scioglimento/riassetto e riallocazione dei costi di sviluppo che evitino rinegoziazioni estemporanee.
In chiave di standardizzazione contrattuale, tale assetto dovrebbe essere accompagnato da un *set* minimo di clausole e allegati idoneo a rendere dimostrabili: (*i*) disponibilità del fondo e regole di compresenza; (*ii*) obblighi agricoli (piano di gestione/piano colturale) e relativi KPI[24]/monitoraggi, con indicatori di resa verificabili coerenti con la soglia dell'80 per cento della PLV e idonei a sostenere la dichiarazione asseverata richiesta dalla legge n. 4/2026; (*iii*) flussi documentali e poteri di audit del mandatario ai fini PNRR/GSE; (*iv*) *governance* e materie riservate; (*v*) *change control* tecnico-localizzativo; (*vi*) disciplina delle modifiche soggettive (*change of control*, ingresso/uscita, subentro), con obblighi di cooperazione documentale e

[23] Per "*meccanismo a due vie*" si intende il conguaglio per differenza tra tariffa e prezzo di riferimento: se il prezzo è inferiore, il GSE integra; se è superiore, il produttore restituisce la differenza.
[24] *Key Performance Indicators*, ossia indicatori (quantitativi e/o qualitativi) di *performance* e di conformità del piano di gestione agricola/agrivoltaica, utilizzati ai fini di monitoraggio, *reporting* e verifica dei requisiti (es.: resa/continuità colturale, copertura del suolo, rotazioni, accessibilità, interferenze manutentive, esiti dei monitoraggi previsti dalle Regole operative).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

rimedi di continuità (*cure period*[25]/*step-in*), funzionali alla stabilità del progetto[26]. A questi si aggiunge (*vii*) la disciplina della continuità agricola in fase di esercizio, comprensiva delle modalità di risposta al controllo comunale quinquennale e dei presidi documentali necessari a evitare che scostamenti produttivi – anche imputabili a fattori esogeni – si traducano in contestazioni sulla qualificazione agrivoltaica dell'intervento. Il contenuto minimo che precede delimita un assetto negoziale da costruire in coerenza con titoli autorizzativi e obblighi PNRR/GSE, perché solo così il raggruppamento diviene effettivamente presidiabile e finanziabile.

6. - *Titolarità autorizzativa, percorso incentivante e rapporti con il GSE: imputazione soggettiva e coordinamento con l'ATI.* Il nodo non è se l'ATI possa accedere agli incentivi – profilo già ricompreso dal d.m. 22 dicembre 2023, n. 436 – ma come si costruisce e si mantiene stabile l'imputazione soggettiva verso il GSE lungo l'intero ciclo del progetto. Le Regole operative identificano il "*soggetto richiedente*" come (*a*) operatore agricolo oppure (*b*) ATI che includa almeno un operatore agricolo; nel caso di ATI, il soggetto richiedente è rappresentato dal mandatario nei rapporti con il GSE e, in tali casi, il mandatario coincide con il "*soggetto produttore*" (Appendice A, cap. 20). Da qui discende il vincolo di *drafting* principale: la concentrazione formale dei poteri in capo al mandatario non può restare meramente nominale, ma deve essere sorretta da poteri interni effettivi (richiesta documenti, audit, istruzioni vincolanti su adempimenti e scadenze, sostituzione operativa/*step-in*) e da un sistema di manleve/ristori, poiché l'obbligazione "*verso il GSE*" è unitaria, mentre l'esecuzione materiale delle attività e la produzione delle evidenze restano, in fatto, distribuite

[25] Per *cure period* (o *grace period*) si intende il termine contrattualmente previsto per la rimozione dell'inadempimento, decorso il quale la controparte può attivare i rimedi "*forti*" (risoluzione, sostituzione operativa, *step-in*, escussione garanzie). Lo strumento consente di graduare la reazione contrattuale e di preservare la continuità del progetto, specie in presenza di obblighi periodici di *reporting* e adempimenti verso il GSE.

[26] Si segnala, in particolare, il profilo di coerenza temporale tra assetto ATI e orizzonte degli obblighi incentivanti: le Regole operative del d.m. Agrivoltaico, nel definire i contenuti minimi dell'atto costitutivo dell'ATI, richiedono l'indicazione di una durata non inferiore al periodo di incentivazione e prevedono la gestione, nel corso del periodo incentivante, delle modifiche della compagine (e, se del caso, del mandatario) mediante tempestive comunicazioni e aggiornamenti documentali verso il GSE. I correlati adempimenti informativi e documentali verso il GSE in caso di variazioni del beneficiario o dell'assetto del raggruppamento sono esaminati nel §6.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

tra le mandanti. In questa prospettiva, la documentazione agronomica richiesta dal quadro *post* legge n. 4/2026 – dichiarazione asseverata sulla PLV e relativi aggiornamenti – rientra tra le evidenze che il mandatario è chiamato a presidiare verso il Gestore, con conseguente necessità di attribuirgli nel regolamento interno i poteri di verifica e sollecito idonei a garantirne la produzione nei termini richiesti. La medesima logica vale per le ATI costituende: tutti i futuri partecipanti devono sottoscrivere la domanda e individuare il mandatario secondo un assetto coerente con la rappresentanza unitaria verso il Gestore.
Sul versante autorizzativo, l'allineamento soggettivo è presidiato in modo continuativo: alla data di partecipazione, alla data di entrata in esercizio e per l'intero periodo di incentivazione, il titolo autorizzativo/abilitativo deve risultare intestato al soggetto richiedente; in caso di ATI, l'intestazione deve essere in capo al soggetto che, nel raggruppamento, rispetta la definizione di soggetto produttore. Qualsiasi assetto in cui autorizzazione e "*produttore*" divergano strutturalmente è una criticità da neutralizzare prima dell'accesso; in caso di volture/subentri occorre fornire evidenza dell'avvenuta modifica o delle risultanze procedimentali idonee a dimostrarne il perfezionamento. A questo profilo si aggiunge la necessità di coordinare l'allineamento soggettivo con il controllo comunale quinquennale introdotto dalla legge n. 4/2026: il mandatario deve essere in grado di produrre, in qualsiasi momento del periodo di esercizio, la documentazione agronomica aggiornata che attesti il mantenimento dei requisiti dichiarati in sede autorizzativa[27].
Sul rapporto incentivante, le Regole operative chiariscono che il "*soggetto beneficiario*" stipula il contratto di incentivazione e deve comunicare tempestivamente qualsiasi variazione relativa all'impianto o al beneficiario; nel caso di ATI, tale soggetto è il mandatario. Atto costitutivo, mandato e regolamento interno devono rendere coerenti poteri, flussi e responsabilità con la rappresentanza esclusiva e gli obblighi di gestione documentale assunti verso il Gestore. Il GSE verifica i requisiti in più momenti (partecipazione, istruttoria post-entrata in

[27] A questo profilo si aggiunge, nel quadro *post* legge n. 4/2026, la necessità di coordinare l'allineamento soggettivo con il controllo comunale quinquennale: poiché la verifica della persistente continuità agro-pastorale è attribuita al Comune territorialmente competente, il mandatario deve essere in grado di produrre, in qualsiasi momento del periodo di esercizio, la documentazione agronomica aggiornata che attesti il mantenimento dei requisiti dichiarati in sede autorizzativa.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

esercizio, mantenimento) e il soggetto richiedente trasmette dichiarazioni sostitutive *ex* d.p.r. 445/2000. Qualsiasi variazione soggettiva rilevante deve essere comunicata tempestivamente con la documentazione aggiornata richiesta. Per le ATI, le Regole operative includono espressamente, tra i contenuti minimi dell'atto costitutivo, che rendicontazione delle spese e monitoraggio degli avanzamenti siano in capo al mandatario: ciò impone che il regolamento interno disciplini flussi informativi, obblighi documentali delle mandanti e manleve/ristori per gli inadempimenti idonei a mettere a rischio l'intero incentivo, ivi compreso il rischio sanzionatorio agricolo *ex* art. 11, comma 8, d.lgs. 190/2024, con individuazione del soggetto responsabile verso l'esterno e delle obbligazioni di rivalsa interna.

7. - *ATI e società di progetto (SPV): funzione pre-societaria e gestione della transizione*. Nella prassi agrivoltaica l'ATI assolve una funzione eminentemente pre-societaria: coordina disponibilità dei terreni, progettazione tecnico-agronomica, percorso autorizzativo e prime interlocuzioni con il sistema incentivante, rinviando la costituzione della SPV al momento in cui il progetto ha raggiunto la maturità necessaria per il *financial close*[28]. In questa prospettiva, la transizione ATI–SPV non è un "*cambio di contenitore*", ma una sequenza ordinata di atti che deve preservare quattro continuità: (*i*) del titolo di disponibilità dei terreni e delle regole di compresenza; (*ii*) dell'intestazione/voltura dei titoli autorizzativi/abilitativi in capo al soggetto destinato a operare l'impianto; (*iii*) della posizione incentivante (contratto GSE, rendicontazione PNRR, adempimenti e controlli); (iv) della qualificazione agrivoltaica dell'intervento, che presuppone il mantenimento effettivo e documentabile della componente agricola anche dopo il subentro della SPV, pena l'esposizione al regime sanzionatorio *ex* art. 11, comma 8, d.lgs. n. 190/2024.
Sotto il primo profilo, la disponibilità dei terreni deve essere strutturata sin dall'origine in modo trasferibile o replicabile a favore della SPV, evitando titoli di godimento "*chiusi*" sul raggruppamento o clausole che rendano necessario un consenso discrezionale al momento del subentro. La tecnica più efficiente è predisporre nel regolamento ATI e negli accordi fondiari meccanismi di subentro condizionato (cessione

[28] Con *financial close* si intende il momento in cui tutte le condizioni sospensive del finanziamento sono soddisfatte, i contratti di finanziamento sono sottoscritti e i fondi sono disponibili per l'utilizzo; rappresenta convenzionalmente il passaggio dalla fase di sviluppo alla fase realizzativa del progetto.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

della posizione contrattuale, opzioni, clausole di sostituzione del soggetto beneficiario, *step-in*), subordinati a presupposti oggettivamente verificabili (ottenimento del titolo autorizzativo; ammissione/inserimento in graduatoria; sottoscrizione del contratto; *financial close*). In difetto, la disponibilità del fondo diviene il principale collo di bottiglia del passaggio, con rischio di rinegoziazione nel momento di massima esposizione finanziaria. In questo quadro rileva anche la durata minima sessennale con rinnovo automatico prevista dall'art. 5, comma 2 *bis*, d.l. n. 63/2024 per i contratti di superficie relativi a impianti FER in aree idonee: il subentro della SPV deve essere pianificato in modo coerente con tale vincolo, evitando discontinuità nel titolo fondiario rilevanti ai fini della qualificazione agrivoltaica.
Sotto il secondo profilo, il subentro della SPV deve essere pianificato secondo le regole del procedimento autorizzativo, in modo coordinato con l'aggiornamento della posizione verso il GSE. La "*societarizzazione*" non può essere trattata come evento eventuale: se il modello industriale prevede una SPV, l'ATI deve incorporare *ab origine* obblighi di cooperazione procedimentale e di produzione documentale, così da rendere il subentro amministrativamente gestibile e temporalmente sincronizzabile. Resta fermo che la sequenza di atti ATI–SPV può presentare profili di fiscalità indiretta e ricadute IVA/registro, da valutare in parallelo alla pianificazione autorizzativa e incentivante[29].
Sotto il terzo profilo, la posizione incentivante impone una scelta di disegno già in fase di *drafting*. La prima alternativa è mantenere l'ATI come soggetto beneficiario per l'intero periodo incentivante, configurando la SPV come veicolo operativo (EPC/O&M o gestore contrattuale) senza traslazione della titolarità dell'incentivo: soluzione che riduce le frizioni verso il GSE, ma richiede un regolamento ATI particolarmente robusto su poteri del mandatario, flussi informativi e responsabilità interne. La seconda alternativa è prevedere il subentro della

[29] Il subentro della SPV può essere strutturato attraverso schemi giuridici diversi (cessione di azienda/ramo; cessione di singoli contratti o diritti; trasferimenti/volture di titoli e diritti sul compendio fondiario), con effetti potenzialmente differenti sotto il profilo IVA e delle imposte indirette (registro, ipotecaria/catastale, bollo). In particolare, ove si configuri un trasferimento di azienda o di ramo, il relativo atto è fuori campo IVA ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. *b*), d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633. In ogni caso, la pianificazione del "*pacchetto*" di subentro va coordinata con la fiscalità applicabile ai trasferimenti di diritti reali/contratti di godimento sul fondo e con l'eventuale operatività (o rischio di decadenza) di regimi agevolativi connessi alla qualifica soggettiva agricola (CD/IAP) e/o alla presenza di porzioni abitative nel compendio; profili da demandare a specifica *due diligence* tributaria.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

SPV nella titolarità della posizione incentivante: soluzione spesso preferita per esigenze di bancabilità, ma da governare come evento rilevante verso il GSE e con un "pacchetto" contrattuale già predisposto per trasferire ordinatamente i rapporti della fase di sviluppo al veicolo, evitando novazioni improprie e stalli autorizzativi. In entrambe le alternative, la transizione deve contemplare espressamente il trasferimento – o la continuità – degli obblighi di presidio della componente agricola: dichiarazione asseverata sulla PLV, piano colturale e documentazione agronomica non possono restare in capo all'ATI se la SPV diviene il soggetto responsabile verso il GSE e verso il Comune per il controllo quinquennale.
Progettata in questi termini, la transizione ATI-SPV diviene uno snodo di efficienza giuridica: riduce i costi di rinegoziazione, limita il rischio di discontinuità nella titolarità dei titoli e consente di presentare ai finanziatori un assetto coerente con gli obblighi PNRR/GSE, inclusi quelli relativi alle variazioni soggettive e alla tracciabilità degli adempimenti. Il presupposto è che l'ATI sia costruita, sin dalla fase di sviluppo, come struttura "*trasferibile per costruzione*", non per rinegoziazione successiva. A ciò si aggiunge, nel quadro *post* legge n. 4/2026, l'esigenza che la struttura sia "*agricolmente sostenibile per costruzione*": la continuità colturale non può essere affidata a rinegoziazioni successive tra ATI e SPV, ma deve essere presidiata da obblighi contrattuali precostituiti, trasferibili al veicolo e verificabili dall'esterno lungo l'intero periodo di esercizio.

8. - *Profili critici residui e prospettive: dall'ATI "nominata" nelle Linee Guida alla standardizzazione contrattuale del modello energia–agricoltura*. Il riconoscimento dell'ATI nelle Linee Guida del 27 giugno 2022 ha legittimato, sul piano operativo, l'uso di architetture organizzative energia–agricoltura. Restano però tre frizioni che, in concreto, incidono sulla tenuta giuridica dei progetti: (*i*) la stabilità della componente agricola come requisito sostanziale; (*ii*) la gestione delle vicende soggettive; (*iii*) l'allineamento dell'assetto negoziale ai vincoli localizzativi e agli obblighi di compliance del sistema incentivante. Perciò, il nodo non è l'"*ammissibilità*" astratta dell'ATI, ma la capacità del contratto di reggere, in modo coerente, iter autorizzativo, incentivi PNRR/GSE e disciplina restrittiva del fotovoltaico a terra in area agricola
Il primo profilo critico è la permanenza effettiva dell'agricoltura nella fisiologia del progetto. Come ricostruito ai §§3 e 5, la legge n. 4/2026

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

ha trasformato questo profilo da criticità contrattuale a rischio sanzionatorio esplicito: la componente agricola non è un requisito di forma, ma un presupposto funzionale della qualificazione stessa dell'iniziativa. Ne consegue che la contrattualistica deve abbandonare le clausole di collaborazione generica e incorporare obblighi agricoli qualificati (piano colturale o piano di gestione, standard minimi, *reporting*, rimedi dedicati), con un sistema di verifica che consenta al mandatario di dimostrare continuità e coerenza dell'attività agricola lungo l'orizzonte dell'incentivo e di rispondere al controllo comunale quinquennale introdotto dalla medesima legge. In termini di bancabilità, l'obbligo "*agricolo*" diventa obbligazione essenziale e deve essere presidiato con strumenti di continuità (sostituzione operativa/*step-in*) analoghi, per intensità, a quelli normalmente previsti per l'O&M dell'impianto.

Il secondo profilo critico attiene alle vicende soggettive. La transizione ATI-SPV è fisiologica nella prassi, ma la disciplina attuativa impone che il passaggio non determini discontinuità (*i*) nella posizione verso il GSE, (*ii*) nell'intestazione dei titoli autorizzativi e (*iii*) nella disponibilità del fondo e, come precisato al §7, nella qualificazione agrivoltaica dell'intervento. Ne discende una regola di metodo: il progetto deve essere "trasferibile" per costruzione, non per rinegoziazione successiva, mediante clausole di subentro condizionato e cooperazione procedimentale[30]. In chiave di bancabilità, il tema non è l'ammissibilità in astratto delle modifiche, ma se l'assetto contrattuale è idoneo a presidiare il rischio di *default* di singoli partecipanti e a impedire che una

[30] In chiave comparativa, è utile richiamare la logica - marcatamente "cautelare" - che governa, nel diritto dei contratti pubblici, il mutamento soggettivo interno dei raggruppamenti temporanei: la giurisprudenza (Cons. Stato, Ad. Plen. 27 maggio 2021, n. 10, in *federalismi.it*; Cons. Stato, Ad. Plen. 25 gennaio 2022, n. 2, in *giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. V 7 aprile 2006, n. 1903, in *altalex.com*) tende a escludere la sostituzione "*per addizione*" di un soggetto esterno e ad ammettere, in termini di eccezione, modifiche essenzialmente riduzionistiche ("*per sottrazione*"), oggi ulteriormente tipizzate dal nuovo impianto codicistico come ipotesi di recesso senza ampliamenti della compagine. Tale impostazione - pur maturata in un contesto diverso - offre un riscontro sistematico alla regola di metodo qui proposta: le vicende soggettive vanno rese governabili *ex ante*, costruendo l'operazione come assetto "*trasferibile per costruzione*" (subentro condizionato, cooperazione procedimentale, clausole di continuità), e non come rinegoziazione *ex post*. Cfr. L. COLACICCO, *I Raggruppamenti temporanei di imprese e il fenomeno del mutamento soggettivo interno al raduno: orientamenti pretori consolidati e interventi normativi recenti*, in *federalismi.it*, 2024, 10, 1° maggio 2024.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

criticità interna si traduca nella perdita o nella sospensione dell'incentivo. Per i profili informativi e documentali verso il GSE, nonché per la concentrazione di poteri e responsabilità in capo al mandatario, si rinvia ai §§5 e 6. Sul piano urbanistico-paesaggistico, l'allineamento soggettivo non può limitarsi alla posizione verso il GSE: nell'ATI il titolo autorizzativo (autorizzazione unica/PAUR e relativi assensi, inclusi quelli paesaggistici) deve, comunque, fare capo a un soggetto proponente/titolare individuato (di regola la mandataria o la SPV), e la transizione ATI-SPV impone la pianificazione *ex ante* delle volture e dei subentri secondo le regole del procedimento, distinte da quelle del contratto incentivante[31].

Il terzo profilo critico – spesso sottovalutato nella contrattualistica "*di filiera*" – è il vincolo localizzativo. L'art. 20, comma 1 *bis*, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, che costituiva il riferimento normativo previgente, è stato abrogato e sostituito dal nuovo art. 11 *bis* del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo Unico FER), come modificato dalla legge n. 4/2026, che fissa in misura compresa tra lo 0,8 per cento e il 3 per cento della SAU regionale la quota di superfici agricole qualificabili come idonee, prevedendo che in tale computo rientrino anche le superfici già interessate da impianti agrivoltaici. A ciò si aggiunge, quale ulteriore fattore compressivo, la facoltà attribuita alle Regioni e alle Province autonome – ai sensi del medesimo art. 11 *bis*, comma 4, lett. *g*) – di includere nel computo anche le aree idonee *ex lege* ricadenti in zona agricola: laddove esercitata, tale facoltà riduce ulteriormente la quota di SAU residua qualificabile come idonea, accelerando il processo di saturazione e rendendo ancor più rilevante, in sede di *due diligence* localizzativa, il monitoraggio del "*contatore SAU*" regionale e la verifica anticipata della disponibilità residua nel perimetro geografico di interesse.

Ne deriva un rischio localizzativo strutturale: la disponibilità residua di superfici agricole idonee si riduce progressivamente con l'avanzare

[31] Sul piano autorizzativo, va tenuta distinta la disciplina dei requisiti soggettivi rilevanti per l'accesso agli incentivi dalla titolarità del titolo abilitativo (PAUR/AU e assensi presupposti): la Regione non può subordinare il rilascio del titolo a modelli organizzativi o requisiti soggettivi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale in materia FER, né 'traslare' sul piano autorizzatorio requisiti propri del quadro incentivante. In tale prospettiva, l'ATI rileva come assetto negoziale interno funzionale alla bancabilità e alla *compliance* verso il GSE, ma non come condizione di autorizzabilità in sé, ferma restando la necessità di presidiare *ex ante* le volture/subentri dei titoli e l'allineamento soggettivo lungo l'intero *iter* procedimentale (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III 11 dicembre 2025, n. 4120, in *dirittopa.it*).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

degli insediamenti, con effetti immediati sull'attività di verifica preventiva e sulla riallocazione dei costi di sviluppo in caso di saturazione della quota regionale. A ciò si aggiunge il rischio regolatorio di matrice territoriale: l'eventuale introduzione, a livello regionale, di requisiti aggiuntivi per l'accesso ai titoli abilitativi, la cui tenuta applicativa non è scontata e deve essere considerata nel *change control*. In termini operativi, la disciplina delle modifiche progettuali non può restare implicita: occorre distinguere contrattualmente le varianti gestibili nell'alveo del medesimo procedimento/titolo dalle modifiche tali da determinare un riavvio *ex novo* di procedure o la necessità di nuovi titoli. Sul versante transitorio, per i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 175/2025 – e per i quali sia già intervenuta la verifica di completezza documentale della domanda – continua ad applicarsi la disciplina previgente, con conseguente necessità di qualificare correttamente lo stato procedimentale come presupposto per stabilire il regime normativo applicabile.

Su questi tre assi, la prospettiva evolutiva più concreta è la standardizzazione contrattuale del modello energia-agricoltura. Per "*standardizzazione*" non si intende l'omologazione dei progetti, ma la costruzione di un nucleo documentale e clausolare replicabile, idoneo a ridurre i costi di transazione e, soprattutto, il rischio di disallineamento tra assetto privato, titoli autorizzativi e posizione incentivante. Tale standardizzazione può maturare lungo tre canali convergenti: (*a*) standardizzazione indotta dal sistema incentivante, mediante *check-list* documentali, moduli e contenuti minimi richiesti dalle Regole operative e dalle prassi istruttorie del GSE, con l'aggiunta, nel quadro *post* legge n. 4/2026, della dichiarazione asseverata sulla PLV come elemento documentale strutturale del fascicolo di progetto; (*b*) standardizzazione di mercato, guidata da *term sheet* dei finanziatori e da requisiti di bancabilità (allocazione dei rischi, rimedi rapidi, *step-in*, tracciabilità dei flussi e delle evidenze), che tende a trasformare il regolamento ATI e gli accordi fondiari in veri e propri *covenant package*[32]; (*c*) standardizzazione professionale, attraverso prassi notarili e contrattuali (so-

[32] Con *covenant package* si intende l'insieme delle clausole contrattuali imposte dai finanziatori come condizione e presidio del finanziamento: obblighi informativi, vincoli gestionali, divieti di modifica dell'assetto senza consenso del finanziatore, eventi che determinano il rimborso anticipato. Nel contesto dell'ATI agrivoltaica, il regolamento interno e gli accordi fondiari tendono a incorporare tali clausole già in fase di strutturazione, così da rendere il pacchetto contrattuale immediatamente bancabile.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

prattutto in materia di disponibilità del fondo e trasferibilità/replicabilità nella transizione verso SPV) e, più in generale, strumenti di *soft law* di filiera (modelli, clausole-tipo, linee di indirizzo). In questa prospettiva, il contenuto minimo ricostruito nel §5 non è un elenco descrittivo, ma il perimetro tecnico entro cui può formarsi un modello contrattuale di settore, capace di rendere l'ATI non soltanto ammissibile, ma stabilmente governabile sul piano autorizzativo, incentivante e finanziario.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Le terre e rocce da scavo tra semplificazioni e incertezze strutturali

di *Claudio Freddi e Oreste Patrone*

1. Introduzione. - 2. Scavo e riutilizzo: binomio e nodo strutturale. - 3. La varietà delle fattispecie e il ruolo della giurisprudenza. - 4. Ambiguità regolatoria e ruolo originario della giurisprudenza. - 5. Le aspettative sul nuovo regolamento. - 6. I limiti strutturali dell'attuale modello e le prospettive di riforma.

1. - *Introduzione*. Ci sono temi del diritto ambientale che sembrano funzionare come frattali.
Ogni volta che si ha l'impressione di averli esplorati a fondo, interviene una modifica della norma, una sentenza o un interpello che riapre il dibattito e lo arricchisce di ulteriori, inediti livelli di complessità.
È quanto accaduto di recente, con la sentenza n. 9992 del 17 dicembre 2025 del Consiglio di Stato, che ha chiarito che l'esclusione delle terre e rocce da scavo dalla disciplina dei rifiuti e la loro eventuale qualificazione come sottoprodotti, richiede il rispetto delle condizioni tecniche e giuridiche previste dall'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006 recante *Norme in materia ambientale* e dal relativo d.p.r. n. 120/2017, *Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 166*, richiamando una valutazione caso per caso delle modalità di utilizzo e delle correlazioni con le disposizioni di tutela ambientale[1].
Al di là del merito tecnico della pronuncia, il fatto stesso che una simile

[1] Cons. Stato, Sez. IV 17 dicembre 2025, n. 9992, in *www.osservatorioagromafie.it*. La pronuncia evidenzia come la qualificazione delle terre e rocce da scavo non possa essere operata in via astratta, ma richieda una verifica in concreto delle condizioni di riutilizzo, espressione di un equilibrio tra esigenze di prevenzione e di precauzione. Essa sottolinea, inoltre, che la disciplina regolamentare non può restringere l'ambito applicativo della fonte primaria e richiama, in linea con la giurisprudenza europea, il ruolo del giudice nella valutazione fattuale circa la natura del materiale e la sua idoneità al riutilizzo senza pregiudizio per l'ambiente.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

precisazione sia ancora oggi necessaria impone una riflessione sui limiti dell'attuale disciplina in rapporto alla variabilità della prassi operativa.

2. - *Scavo e riutilizzo: binomio e nodo strutturale.* In questo senso, l'attività di scavo è emblematica.
È un'attività intrinsecamente connessa a quasi tutte le fasi dell'edilizia e dell'ingegneria civile, talmente frequente da produrre, per ragioni quasi statistiche prima ancora che patologiche, un volume importante di contenzioso e di dibattito. A essa si lega in modo inevitabile il tema del riutilizzo. Ogni scavo genera materiale – non entreremo qui, non ancora quantomeno, nel merito della sua classificazione giuridica – e ogni materiale pone una domanda implicita sul suo destino.
Scavo e riutilizzo finiscono così per saldarsi in un binomio concettuale che interseca, nonostante venticinque anni di sforzi del legislatore, la disciplina dei rifiuti, le esigenze produttive e le istanze di tutela ambientale.
È passato un quarto di secolo da quando l'art. 1, comma 17, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive* (nota come "Legge Lunardi"), nel tentativo di escludere le terre e rocce da scavo dall'ambito di applicazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, *Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*, segnava l'emersione di queste ultime come tema autonomo nel discorso giuridico e amministrativo. Quel primo tentativo di sottrarle alla definizione di rifiuto non si limitò ad aprire un dibattito destinato a protrarsi ben oltre le intenzioni del legislatore, ma inaugurò una traiettoria normativa che la dottrina[2] ha successivamente ricostruito come una progressiva edificazione, attorno alle terre e rocce da scavo, di un sistema di eccezioni e di regimi speciali ispirati all'esigenza di semplificazione, tale da dilatare l'area delle esclusioni dalla disciplina ordinaria dei rifiuti oltre i confini tracciati dal diritto dell'Unione, fino a rendere sempre più incerto il confine tra deroga legittima e forzatura interpretativa.

3. - *La varietà delle fattispecie e il ruolo della giurisprudenza.* A

[2] G. AMENDOLA, *Rifiuti. L'apoteosi del partito delle terre da scavo*, in *lexambiente.it*, 2013.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

fronte di queste premesse, si pone la domanda sul perché, a quasi venticinque anni dalla "Legge Lunardi", la giurisprudenza continui a confrontarsi con questioni che avremmo potuto ritenere ormai pacificate? Cosa c'è, nelle terre e rocce da scavo, che le rende un terreno così fertile per il dibattito giuridico?

Una prima risposta risiede nella varietà delle fattispecie concrete in cui l'istituto si declina. La casistica è talmente ampia e variegata da rendere difficile, per qualunque intervento normativo, ricondurre tutte le situazioni immaginabili entro uno schema. Ogni tentativo di tipizzazione si scontra con la realtà operativa dei cantieri, che spaziano dall'edilizia residenziale agli interventi di riqualificazione paesaggistica, dalle grandi opere infrastrutturali agli interventi su reti e sottoservizi[3], restituendo una casistica eterogenea e difficilmente schematizzabile. Se a questo si aggiungono la pluralità e le specificità dei contesti territoriali, il difficile bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e l'evoluzione delle tecniche costruttive, si genera uno spazio di frizione costante, entro il quale il diritto è chiamato a confrontarsi con una realtà che ne mette continuamente alla prova i presupposti.

Queste frizioni si manifestano in diverse forme, dal piccolo cantiere edile che si trova a dover gestire un'inattesa presenza di materiali di riporto con percentuali di antropico superiori al 20 per cento (come previsto dall'art. 4, comma 3 del d.p.r. n. 120/2017), trasformando un sottoprodotto in rifiuto con conseguenti costi e ritardi, fino alle grandi opere infrastrutturali dove la caratterizzazione ambientale in corso d'opera (Allegato 9 del d.p.r. n. 120/2017) può rivelare variazioni litologiche o contaminazioni impreviste, bloccando l'avanzamento dei lavori e richiedendo nuove procedure autorizzative.

Un esempio comune è la contestazione sulla corretta applicazione della «normale pratica industriale» (Allegato 3), che può portare a

[3] Cass. Sez. III Pen. 5 novembre 2021, n. 43626, S.I., in *www.rgaonline.it*, che esclude l'applicabilità della disciplina sulle terre e rocce da scavo nei casi in cui il materiale, pur derivando da attività di scavo, risulti mescolato con ulteriori componenti di origine antropica. La Corte ha chiarito che le terre e rocce da scavo, mescolate con materiali derivanti da attività di manutenzione stradale, devono essere qualificate come rifiuti, non potendo beneficiare del regime dei sottoprodotti previsto dal d.p.r. n. 120/2017. La pronuncia evidenzia come la qualificazione giuridica dipenda in via preliminare dalla natura effettiva del materiale, che deve mantenere caratteristiche omogenee riconducibili al suolo naturale, restando esclusa in presenza di componenti eterogenee.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

sanzioni se le operazioni di selezione o macinazione vengono interpretate come un trattamento eccessivo che snatura la qualifica di sottoprodotto.
Ed è proprio all'interno di questo spazio che si colloca una giurisprudenza quantomai prolifica, tale in quanto estremamente feconda è la materia di partenza.
Le terre e rocce da scavo occupano una posizione peculiare, nel sistema del diritto ambientale. Sebbene, come ogni altro materiale, possano essere qualificate come rifiuti in funzione del comportamento del detentore, il legislatore ha costruito per loro un regime differenziato, fondato su presupposti puntualmente verificabili e su una pluralità di elementi esterni – modalità di gestione, destinazione finale, qualità ambientale, contesto territoriale e temporale – che ne rendono l'identità giuridica particolarmente instabile (e opinabile). Come è stato lucidamente osservato in dottrina[4], la disciplina italiana delle terre e rocce da scavo[5] si è sviluppata attraverso una successione di interventi normativi che, nel dichiarato intento di semplificazione, hanno finito per produrre un quadro frammentato e instabile, spostando progressivamente il baricentro dell'analisi dalla qualificazione concettuale del materiale alla verifica, caso per caso, del rispetto di presupposti formali e sostanziali sempre più articolati[6], rendendo strutturalmente instabile

---

[4] G. AMENDOLA, *Terre e rocce da scavo*, in *Questione Giustizia*, dove l'autore ricostruisce criticamente l'evoluzione della disciplina nazionale, evidenziandone le tensioni con il diritto dell'Unione europea e il carattere strutturalmente instabile del quadro regolatorio.

[5] Sul piano strettamente normativo, il perno attuale della disciplina è rappresentato dall'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006 e dal d.p.r. n. 120/2017, che hanno tentato di ricondurre a sistema la materia delle terre e rocce da scavo attraverso un modello fondato su presupposti oggettivi e verificabili. In particolare, l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti non opera in via automatica, ma richiede la dimostrazione puntuale della sussistenza delle condizioni previste dal legislatore, con riferimento alla destinazione certa del materiale, alla sua qualità ambientale e alle modalità di utilizzo [e riutilizzo] nel ciclo produttivo. Il regime vigente, ancorché ispirato a finalità di semplificazione, continua dunque a fondarsi su un impianto fortemente condizionato dalla verifica caso per caso, confermando la centralità dell'onere probatorio in capo al produttore o al detentore del materiale.

[6] Cass. Sez. III Pen. 17 ottobre 2023, n. 42237, B.G.F. e M.M, in *www.osservatorioagromafie.it,* secondo cui l'applicazione della disciplina sulle terre e rocce da scavo, nella parte in cui consente di sottrarre i materiali al regime dei rifiuti qualificandoli come sottoprodotti, è subordinata alla prova positiva, gravante sull'imputato, della sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla normativa, trattandosi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria. La Corte ribadisce, in linea con un orientamento ormai consolidato, che l'onere probatorio incombe

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

la linea di confine tra gestione lecita e gestione illecita.
Questa instabilità ha un impatto economico significativo. La riqualificazione delle terre e rocce da scavo da sottoprodotto a rifiuto, anche per minime non conformità, può comportare un aumento dei costi di gestione che passano da poche decine di euro a tonnellata (per il riutilizzo) a cifre ben più elevate per lo smaltimento in discarica, senza contare i costi di trasporto e le sanzioni. Considerati i volumi complessivi delle terre e rocce da scavo a livello nazionale[7], anche incrementi unitari relativamente contenuti possono tradursi in impatti economici complessivi significativi, senza considerare i costi indiretti legati a ritardi nei progetti, contenziosi e danni reputazionali per le imprese.
Le diverse categorie di *stakeholder* vivono questa ambiguità in modo peculiare. Per gli organi di controllo, l'applicazione di una normativa così articolata e soggetta a interpretazioni giurisprudenziali continue rende complessa l'attività di controllo e ispezione, richiedendo risorse significative per la formazione e l'aggiornamento del personale e per la gestione dei contenziosi. Per il piccolo imprenditore edile, la complessità burocratica e i costi di caratterizzazione (Allegato 4 del d.p.r. n. 120/2017) possono risultare sproporzionati rispetto all'entità dei lavori, spingendo talvolta verso pratiche meno trasparenti o, al contrario, verso la scelta precauzionale di considerare il materiale come rifiuto a priori. Le grandi imprese e le stazioni appaltanti coinvolte in opere infrastrutturali di vasta scala, pur avendo maggiori risorse per la pianificazione e la caratterizzazione, si confrontano con la necessità di garantire la conformità su volumi ingenti di materiale e su aree geografiche estese, dove le specificità geologiche e le interpretazioni locali possono variare, rendendo la prevedibilità un fattore critico[8].

---

su chi invoca il regime di favore e deve riguardare la coesistenza integrale di tutte le condizioni richieste dalla legge, non essendo sufficiente la sola dimostrazione dell'assenza di contaminazione del materiale, risultando irrilevanti elementi parziali o tardivi quali analisi effettuate successivamente all'accertamento, ove non accompagnati dalla dimostrazione del rispetto dell'intero impianto procedurale e sostanziale previsto dalla disciplina di settore.

[7] ISPRA, *Rapporto Rifiuti Speciali - Edizione 2024*, secondo cui le terre e rocce da scavo non pericolose (codice EER 17 05 04) rappresentano una quota significativa dei rifiuti da costruzione e demolizione: nel 2022 esse ammontano a oltre 18,5 milioni di tonnellate (pari al 23,1 per cento del totale dei rifiuti del capitolo 17), mentre nel 2021 risultavano pari a circa 17,7 milioni di tonnellate (22,7 per cento).

[8] Corte di giustizia UE 17 novembre 2022, in causa C-238/21, *Porr Bau GmbH*, in *www.rgaonline.it*, con nota di E. MASCHIETTO, *La Corte di Giustizia e i materiali di scavo: non sono sempre rifiuti. Sottoprodotti o End of Waste?*, ove la Corte ha affermato che gli artt. 3, par. 1, e 6, par. 1, della direttiva 2008/98/CE ostano a una

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

4. - *Ambiguità regolatoria e funzione ordinaria della giurisprudenza*. Questa ambiguità strutturale rende le terre e rocce da scavo un terreno privilegiato di confronto interpretativo. Il diritto è chiamato, caso per caso, a stabilire non tanto che cosa il materiale sia in astratto, quanto quale funzione esso venga concretamente ad assumere all'interno di un determinato processo. A ciò si aggiunge una tensione costante, che attraversa l'intera evoluzione normativa dell'istituto, tra l'esigenza di semplificare la gestione di materiali inevitabilmente prodotti in grandi quantità[9] e la necessità di evitare che tale semplificazione si traduca in un indebolimento delle garanzie ambientali.
Ogni intervento del legislatore si muove lungo questa linea sottile, tentando di alleggerire gli oneri amministrativi senza aprire varchi a forme di gestione elusiva della disciplina sui rifiuti. È una tensione che difficilmente può trovare un punto di equilibrio definitivo e che, proprio per questo, continua ad alimentare il confronto giurisprudenziale.
Un confronto con le esperienze europee rivela che la questione delle terre e rocce da scavo è complessa anche altrove, ma in alcuni Stati

---

normativa nazionale che qualifichi come rifiuti materiali di scavo non contaminati, pur in assenza di un intento di disfarsi e in presenza dei requisiti del sottoprodotto, subordinandone inoltre la cessazione della qualifica di rifiuto al rispetto di criteri formali privi di rilevanza ai fini della tutela ambientale. La pronuncia si inserisce nel solco di una interpretazione funzionale della nozione di rifiuto, evidenziando come requisiti meramente procedurali non possano compromettere gli obiettivi della direttiva, tra cui la promozione del riutilizzo e del recupero in un'ottica di economia circolare, né ostacolare il riconoscimento della natura di sottoprodotto o la cessazione della qualifica di rifiuto in presenza di condizioni sostanziali effettivamente soddisfatte.

[9] Su scala europea, una ricerca apparsa su *Science* ha stimato che le attività di scavo connesse ai settori delle costruzioni e delle infrastrutture generino oltre 800 milioni di tonnellate di materiali all'anno, rendendo le terre e rocce da scavo uno dei flussi materiali quantitativamente più rilevanti in assoluto nel ciclo delle opere civili (H.M. HAAS ET AL., *Waste or valuable resource - a critical European review on re-using and managing tunnel excavation material*, in *Journal of Environmental Management*, Elsevier, 2020). Si tratta, tuttavia, di stime aggregate che difficilmente trovano un equivalente attendibile a livello nazionale. In Italia, infatti, la ricostruzione di un dato complessivo analogo risulta particolarmente complessa, poiché una quota significativa dei materiali di scavo non è qualificata come rifiuto e viene gestita come sottoprodotto o come materiale escluso dall'ambito applicativo della disciplina sui rifiuti. Proprio questa collocazione laterale rispetto ai flussi ufficiali fa sì che le terre e rocce da scavo sfuggano ai censimenti statistici ordinari, che si fondano prevalentemente sui dati di gestione dei rifiuti, rendendo strutturalmente difficile una contabilizzazione esaustiva dei quantitativi prodotti, anche a prescindere da eventuali pratiche illecite.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

membri si è cercato di adottare criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto più chiari e standardizzati, o di implementare sistemi di tracciabilità e controllo più snelli ma efficaci. Ad esempio, in Paesi come la Francia o la Germania, esistono spesso linee guida tecniche più dettagliate e meno soggette a interpretazioni locali, che facilitano la qualificazione e il riutilizzo dei materiali, riducendo il margine di incertezza per gli operatori e le autorità di controllo. Questo suggerisce che, pur nella complessità della materia, margini per una maggiore chiarezza e armonizzazione potrebbero esistere anche nel contesto italiano.
Le pronunce che si susseguono nel tempo non rappresentano, dunque, la prova di un sistema normativo incapace di stabilizzarsi, ma piuttosto l'espressione di un diritto che si misura con attività ordinarie, diffuse e strutturalmente complesse. In questi ambiti, la funzione della giurisprudenza non è quella di correggere una devianza episodica, bensì di accompagnare l'applicazione delle norme nel loro impatto concreto, chiarendo confini, precisando criteri e, talvolta, ridefinendo categorie che il legislatore ha potuto tracciare solo in termini generali.
Sul piano operativo, questo assetto impone agli operatori economici, ai progettisti e alle stazioni appaltanti un livello di attenzione che va ben oltre il mero rispetto formale della disciplina. La gestione delle terre e rocce da scavo richiede oggi una pianificazione accurata fin dalla fase progettuale, una tracciabilità coerente delle modalità di utilizzo e una documentazione idonea a dimostrare, in ogni momento, la legittimità del percorso seguito.
Un assetto che si discosta, peraltro, rispetto alla disciplina generale dei sottoprodotti[10].
In generale, infatti, la qualificazione di un materiale come sottoprodotto è una responsabilità del produttore, secondo i criteri generali stabiliti dall'art. 184 *bis* del d.lgs. n. 152/2006. Nel caso delle terre e rocce da scavo, invece, il legislatore ha ritenuto di costruire un regime speciale, caratterizzato da un elevato grado di proceduralizzazione e da

[10] P. GIAMPIETRO, *Quando un residuo produttivo va qualificato "sottoprodotto" (e non "rifiuto")*, in *AmbienteDiritto.it*, 2010, che evidenzia come la nozione di sottoprodotto configuri un istituto autonomo rispetto alla disciplina dei rifiuti, fondato sulla certezza del riutilizzo del materiale all'interno di un ciclo produttivo e sull'assenza di trasformazioni incompatibili con tale destinazione. La disciplina delle terre e rocce da scavo si caratterizza per una significativa deviazione dal modello generale, in quanto subordina tale qualificazione non solo alla sussistenza di condizioni sostanziali, ma anche al rispetto di un articolato apparato procedurale e documentale, che ne accentua il carattere speciale e ne condiziona l'operatività.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

una disciplina di dettaglio che si colloca, di fatto, al confine tra la normativa sui rifiuti e quella sulle attività di cantiere.
Questa scelta produce effetti non trascurabili anche sul piano sanzionatorio.
Il d.p.r. n. 120/2017, in quanto fonte regolamentare, non prevede un autonomo apparato sanzionatorio. Ne consegue che il mancato rispetto anche di singoli adempimenti formali – quali, ad esempio, il superamento dei termini di deposito o l'inosservanza di specifiche modalità operative – non dà luogo a sanzioni amministrative proporzionate, ma determina il venir meno della qualifica di sottoprodotto, con la conseguente riconduzione del materiale nell'ambito della disciplina dei rifiuti.
Questo passaggio comporta l'applicazione di un regime sanzionatorio gravoso che include, nei casi più rilevanti, la configurabilità della gestione illecita di rifiuti ai sensi dell'art. 256 del d.lgs. n. 152/2006. In tal modo, anche violazioni di natura meramente formale o di limitata incidenza sostanziale possono determinare conseguenze particolarmente afflittive.
Una simile dinamica solleva non pochi interrogativi, e non marginali, in ordine alla proporzionalità del sistema nel suo complesso. Come affermato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale[11], il principio di proporzionalità si applica alla generalità delle sanzioni amministrative, imponendo che non venga meno un rapporto di congruità tra la gravità dell'illecito e la risposta sanzionatoria[12]. In questa prospettiva, la riconduzione automatica di violazioni formali nell'alveo

[11] Corte cost. 22 settembre 2025, n. 151, in *Cass. pen.*, 2026, 1, 24, che, pur intervenendo in materia penale, ribadisce in termini generali il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, affermando che la pena deve essere adeguatamente calibrata non solo al contenuto oggettivo di offensività del fatto, ma anche al disvalore soggettivo espresso dalla condotta. La Corte precisa che il principio, desumibile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., impone di evitare reazioni punitive manifestamente sproporzionate rispetto alla concreta gravità del fatto, in quanto suscettibili di risultare ingiuste e incompatibili con la funzione rieducativa della pena. Sebbene la pronuncia si collochi al di fuori dello specifico ambito del diritto ambientale, essa esprime un criterio di carattere generale idoneo a orientare anche la valutazione dei sistemi sanzionatori amministrativi, ove la risposta punitiva rischi di eccedere il disvalore effettivo della violazione.
[12] Sul punto, si veda l'analisi ricostruttiva di D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità, fra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea*, relazione al Corso di formazione per magistrati amministrativi, 17 luglio 2023, su *www.giustizia-amministrativa.it*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

della disciplina penale dei rifiuti rischia di tradursi in una risposta sanzionatoria non calibrata sul disvalore concreto della condotta, ma determinata da un meccanismo rigidamente consequenziale.
A ciò si aggiunge un ulteriore profilo di criticità.
La perdita della qualifica di sottoprodotto, anche quando determinata da irregolarità formali, non preclude in via definitiva la possibilità di un successivo riutilizzo del materiale. In taluni casi, infatti, operazioni quali la vagliatura o altre attività riconducibili alla normale pratica industriale possono consentire una nuova qualificazione, determinando un effetto paradossale nel quale il medesimo materiale transita, anche a breve distanza temporale, da sottoprodotto a rifiuto e a materiale cessato dalla qualifica di rifiuto, senza che vi sia stato un mutamento sostanziale delle sue caratteristiche ambientali.
In questo contesto, il rischio è che l'elevato grado di complessità procedurale e l'incertezza interpretativa inducano gli operatori a privilegiare soluzioni conservative, quali la gestione del materiale come rifiuto sin dall'origine. Tale scelta, pur riducendo l'esposizione al rischio sanzionatorio, comporta un aggravio economico e ambientale non trascurabile, traducendosi spesso nel conferimento in discarica di materiali che, in presenza di condizioni più chiare e stabili, potrebbero essere legittimamente riutilizzati.
Le terre e rocce da scavo non rappresentano, quindi, solo un osservatorio privilegiato sul funzionamento quotidiano del diritto ambientale, ma anche il punto in cui emergono con maggiore chiarezza i limiti di una scelta regolatoria che ha consapevolmente accettato l'instabilità come prezzo della semplificazione. La continua necessità di un intervento interpretativo rivela un assetto nel quale la certezza del diritto è sacrificata sull'altare della flessibilità della gestione di flussi materiali imponenti, spostando sull'interprete – e, in ultima istanza, sugli operatori – il peso di un equilibrio che il legislatore non è mai riuscito a fissare in modo definitivo, lasciando alla giurisprudenza il compito di colmare le proprie ambiguità originarie.

5. - *Le aspettative sul nuovo regolamento*. Il nuovo schema di regolamento sulle terre e rocce da scavo, destinato a sostituire il d.p.r. n. 120/2017 e già sottoposto a notifica alla Commissione europea nonché al parere del Consiglio di Stato[13], si colloca esplicitamente nel solco di

[13] Sul punto, il Consiglio di Stato ha evidenziato, nel parere n. 327 del 2025, reso sullo schema di regolamento in materia di terre e rocce da scavo, la particolare delicatezza della disciplina, richiamando il carattere strutturalmente labile del confine tra rifiuto

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

una strategia di semplificazione funzionale alla rapida realizzazione delle opere, anche in attuazione degli obiettivi del PNRR.
Tra le novità più rilevanti previste, si segnalano l'ampliamento del campo di applicazione ai sedimenti (includendo frazioni granulometriche escavate da alvei, zone golenali, spiagge, fondali lacustri e marini), la semplificazione delle procedure amministrative per l'utilizzo *in situ* nei cantieri di piccole dimensioni, e la previsione di proroghe più ampie per l'utilizzo delle terre e rocce qualificate sottoprodotti generate dai cantieri sottoposti a VIA e AIA. Inoltre, si mira a una disciplina più snella in caso di modifiche sostanziali e per la gestione del deposito intermedio, sia nel sito di produzione che di destinazione o in altro sito. Queste misure sono pensate per rispondere alle esigenze di celerità imposte, ad esempio, dai progetti del PNRR, cercando di ridurre i tempi morti e gli oneri burocratici.
Tuttavia, l'ampliamento del campo di applicazione ai sedimenti, precedentemente oggetto di una specifica esclusione dalla disciplina dei rifiuti (art. 185, comma 3, d.lgs. n. 152/2006) qualora non pericolosi e utilizzati per finalità idrauliche o di prevenzione, merita una valutazione critica ben più approfondita. Questa inclusione, infatti, rischia di reintrodurre oneri burocratici e costi significativi per attività essenziali. I sedimenti presentano peculiarità intrinseche che li distinguono dalle terre e rocce terrestri: la loro composizione è spesso più eterogenea e può includere una gamma di contaminanti (metalli pesanti, idrocarburi, microplastiche) che richiedono protocolli di caratterizzazione (campionamento e analisi) più complessi e costosi. Inoltre, l'alto contenuto di acqua implica processi di disidratazione onerosi e la gestione di volumi ingenti rende la logistica particolarmente gravosa. Il pericolo più concreto è che tale approccio disincentivi o rallenti interventi cruciali di pubblica utilità, come la manutenzione idraulica dei corsi d'acqua, il dragaggio portuale e il ripascimento costiero, fondamentali per la sicurezza idrogeologica e la tutela del territorio. Invece di semplificare, si finirebbe per complicare e aggravare la gestione di materiali che, per loro natura e contesto di utilizzo, dovrebbero godere di un regime di maggiore flessibilità, rialimentando quella tensione tra esigenze operative e rigore normativo che l'articolo intende analizzare.
Ciò consente di spiegare l'ampliamento dell'ambito di applicazione, l'estensione della disciplina ai sedimenti, la differenziazione dei regimi

---

e sottoprodotto (circostanza già rilevata nel 2016, nel parere sullo schema di regolamento che sarebbe poi diventato l'attuale d.p.r. n. 120/2027) e la conseguente difficoltà di racchiudere la materia entro schemi rigidamente predeterminati.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

in funzione delle dimensioni dei cantieri e l'introduzione di procedure più snelle per gli interventi puntuali, accompagnate da un rafforzamento degli strumenti dichiarativi e di controllo.
Tuttavia, proprio questo tentativo di governare la complessità attraverso una regolazione sempre più analitica conferma la natura intrinsecamente instabile della materia. La semplificazione perseguita dal nuovo schema non si traduce in una riduzione delle questioni interpretative, ma ne ridefinisce piuttosto il perimetro, spostando ancora una volta sull'interprete e sugli operatori il compito di ricomporre, nel concreto, l'equilibrio tra esigenze di celerità, tutela ambientale e certezza giuridica.
In questo senso, il regolamento si presenta meno come un punto di arrivo e più come l'ennesima tappa di un percorso nel quale la disciplina delle terre e rocce da scavo continua a riflettere, senza riuscire a risolverla, la tensione tra le ambizioni del legislatore e la complessità della realtà materiale che intende disciplinare.

6. - *I limiti strutturali dell'attuale modello e le prospettive di riforma.*
Le considerazioni sin qui svolte impongono una riflessione ulteriore.
Se è vero che la disciplina delle terre e rocce da scavo nasce e si sviluppa come strumento di semplificazione rispetto al regime dei rifiuti, è altrettanto vero che, nel tempo, essa ha finito per generare un livello di complessità tale da rimettere in discussione le stesse finalità originarie.
Si potrebbe allora ritenere necessario un ripensamento radicale dell'impostazione di fondo, che abbia il coraggio di interrogarsi sulla stessa riconducibilità delle terre e rocce da scavo alla logica della disciplina sui rifiuti.
In questa prospettiva, non appare priva di fondamento l'ipotesi di un intervento normativo che, sul modello della cosiddetta "Legge Lunardi", riconduca stabilmente la gestione delle terre e rocce da scavo nell'ambito delle ordinarie pratiche di cantiere, subordinandola ai titoli edilizi e ai controlli ambientali già previsti, piuttosto che a un regime speciale costruito per eccezioni e approssimazioni successive.
Un simile approccio consentirebbe, almeno in linea teorica, di ridurre le ambiguità interpretative e di riallineare la disciplina alla realtà operativa, senza rinunciare alle esigenze di tutela ambientale.
Esso richiederebbe, tuttavia, un rafforzamento degli strumenti di controllo sostanziale e, soprattutto, un ampliamento della prospettiva valutativa, che oggi appare prevalentemente concentrata sui parametri

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

chimici. Le terre e rocce da scavo incidono infatti direttamente sugli ecosistemi e sulla qualità del suolo, inteso non solo come matrice chimica, ma come sistema complesso dotato di caratteristiche fisiche, biologiche e pedologiche. Una disciplina che voglia realmente governare tali fenomeni non può limitarsi alla verifica di soglie di contaminazione, ma dovrebbe integrare, in modo più organico, anche valutazioni relative alla struttura, alla funzionalità e alla capacità rigenerativa dei suoli.
In assenza di un simile ripensamento, il rischio è che ogni intervento normativo continui a muoversi lungo la medesima traiettoria, senza riuscire a sciogliere il nodo strutturale che da oltre vent'anni alimenta il dibattito sulle terre e rocce da scavo.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La responsabilità del medico veterinario

di *Annalisa Gasparre*

1. Una triplice forma di responsabilità. - 2. La responsabilità professionale. - 3. L'impatto della legge Gelli-Bianco. - 4. I rischi sul versante penale. - 5. Il ruolo di consulente dell'autorità giudiziaria.

1. - *Una triplice forma di responsabilità.* L'attività professionale del medico veterinario si proietta nell'area giuridica con una triplice forma di responsabilità: civile, penale e disciplinare. Le responsabilità civili e penali in cui può incorrere il professionista trovano uno specifico addentellato nel Codice deontologico che integra la normativa ordinaria, manifestando necessità di collaborazione tra le istituzioni coinvolte[1] e coordinamento non solo in sede di applicazione ma anche di coerenza dei provvedimenti adottati in aree diverse, posto che una singola condotta può generare più forme di responsabilità, anche simultanee[2].
Il procedimento disciplinare attualmente vigente, atteso che non sono stati ancora emanati i decreti attuativi della l. 11 gennaio 2018, n. 3, ricalca i procedimenti giudiziari, prevedendo la fase iniziale, la fase istruttoria, la fase decisoria e la fase integrativa di efficacia, nonché i ricorsi esperibili avverso la decisione. Nel rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale vige il principio di separazione dei giudizi e di autonomia[3].

2. - *La responsabilità professionale.* Costituisce principio consolidato che la responsabilità civile ascritta al medico veterinario è di natura

[1] G.I.P. Ravenna 3 maggio 2021, inedita, stigmatizza l'organo disciplinare la cui inerzia aveva alimentato il senso di impunità di un veterinario.
[2] Emblematico è l'abuso della professione che costituisce sia illecito disciplinare che penale.
[3] Si è affermato che «è indubbio che la contemporanea pendenza (...) di un processo penale e di un procedimento disciplinare non comporta la necessaria sospensione di quest'ultimo a norma del citato art. 295 c.p.c., sia perché la sospensione non è imposta da una specifica disposizione di legge, sia perché la definizione del processo penale non costituisce l'indispensabile antecedente logico-giuridico della decisione che deve essere resa in sede disciplinare» (Cass. Sez. II Civ. 16 novembre 2018, n. 29663, in *DeJure*).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

contrattuale[4]; l'obbligazione che assume il professionista trova origine in un contratto e, comunque, in un rapporto che preesiste al danno[5].
Le ricadute sono note: il danneggiato ha l'onere di provare l'assunzione dell'obbligazione (il contratto), la difformità della prestazione ricevuta rispetto al modello, il danno che è stato arrecato e, infine, il nesso causale tra l'inadempimento della prestazione e il danno. Secondo questo modello, il professionista assume la veste di debitore e, in virtù della presunzione relativa di colpa, è onerato di provare il fatto impeditivo[6].
Il medico veterinario, come il medico di medicina umana, è un prestatore d'opera intellettuale che assume obbligazioni di mezzi con cui si impegna per il raggiungimento di un risultato, verosimilmente la guarigione o il miglioramento delle condizioni di salute del paziente[7]; l'obbligazione è quella di porre in essere un comportamento adeguato ed espressione della diligenza che lo *standard* medio di riferimento richiede, senza che ciò significhi che il mancato raggiungimento del risultato equivalga ad inadempimento[8].

---

[4] Trib. La Spezia 31 dicembre 2020, n. 660, in *DeJure*, equipara la responsabilità del veterinario alla responsabilità medica *tout court*; trovano applicazione tanto «i princìpi generali dettati in tema di responsabilità contrattuale (...)» quanto «gli specifici princìpi dettati in materia di responsabilità medica (per cui "incombe sul paziente che agisce per il risarcimento del danno l'onere di provare il nesso di causalità tra l'aggravamento della patologia - o l'insorgenza di una nuova malattia - e l'azione o l'omissione dei sanitari, mentre, ove il danneggiato abbia assolto a tale onere, spetta alla struttura dimostrare l'impossibilità della prestazione derivante da una causa non imputabile, provando che l'inesatto adempimento è stato determinato da un impedimento imprevedibile ed inevitabile con l'ordinaria diligenza")(...)» (cfr. L. BERUTTI, *Riflessioni in tema di responsabilità extrapatrimoniale per il decesso o la lesione di animali d'affezione*, in *GiustiziaCivile.com*, 2021, 1). Conf. Trib. Siracusa, Sez. II 17 febbraio 2025, n. 238, in *OneLegale*.
[5] Non può escludersi che il sanitario sia soggetto alla responsabilità *ex* art. 2043 c.c., che si fonda sul principio del *neminem laedere*; cfr. *infra* nota 28.
[6] *Ex multis*, Cass. Sez. VI Civ. 26 novembre 2020, n. 26907 ord., in *Foro it.*, 2021, 528; Cass. Sez. III Civ. 11 novembre 2019, n. 28991, in *Giur. it.*, 2020, 35.
[7] Cfr. art. 22 Cod. deont., FNOVI.
[8] Trib. Bari, Sez. II 2 febbraio 2011, n. 332, in *Leggi d'Italia*, ha respinto la domanda di risarcimento posto che i sanitari avevano eseguito la prestazione nel rispetto dei protocolli chirurgici codificati. Si veda anche Cass. Sez. II Civ. 24 novembre 2003, n. 17871, in *Danno e Resp.*, 2004, 8-9, 904 ss., con nota di A. BATÀ - A- SPIRITO; nonché Cass. Sez. III Civ. 5 marzo 2007, n. 5069, in *DeJure*; Trib. Civitavecchia, Sez. I 23 maggio 2022, n. 625, in *OneLegale*; Trib. Roma, Sez. XIII 29 aprile 2024, n. 7291, in *DeJure*. In dottrina, v. R. MAZZON, *La distinzione tra obbligazioni di mezzi e di risultato*, in N. TODESCHINI (a cura di), *La responsabilità in medicina*, Torino, 2023, 94 ss.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Nel valutare l'eventuale scostamento dello *standard* entra in gioco la diligenza "qualificata" di cui al comma 2 dell'art. 1176 c.c. che impone l'adozione di tutti i mezzi che appaiono più idonei a raggiungere il risultato desiderato, adeguandoli all'intervento da realizzare e alle condizioni concrete del paziente.
Limita la responsabilità la disposizione dell'art. 2236 c.c., relativa ai problemi tecnici di speciale difficoltà, che circoscrive la responsabilità per danni (nella sola ipotesi di imperizia) ai casi di dolo o colpa grave. Al contrario, per gli interventi routinari o privi di particolari difficoltà o nei casi di negligenza o imprudenza, il veterinario risponde anche per colpa lieve[9].
Il coefficiente soggettivo, ai fini di un'imputazione di inesatto adempimento, è la colpa declinata come inosservanza delle regole di diligenza, prudenza o perizia (colpa generica) o di specifici protocolli e linee guida (colpa specifica)[10]. La colpa può tradursi in un errore diagnostico che determina conseguenze sull'integrità psico-fisica, attenendo al rapporto contrattuale di cura[11] oppure un errore che determina un danno rispetto a un regolamento contrattuale separato e diverso dalla prestazione del sanitario, come l'errata diagnosi di avvenuta fecondazione[12].
La negligenza può consistere in mera omissione, caratterizzandosi per un atteggiamento passivo; è negligente la condotta connotata da tra-

[9] Per una panoramica del principio applicato alla sanità, cfr. M. FEOLA - A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *Itinerari della responsabilità sanitaria*, in *Europa e Diritto privato*, 2025, 2, 227; A. MORACE PINELLI, *Il microsistema della responsabilità medica, tra legislazione d'urgenza e proposte di riforma*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2025, 2, 323. Un'applicazione pratica del principio è espressa da App. Genova, Sez. II 25 giugno 2019, n. 941, in *DeJure*.
[10] Un'esemplificazione dei profili di colpa è proposta da A. PASSANTINO, *La colpa professionale in medicina veterinaria*, in *Riv. it. med. legale*, 2002, 1061 ss.
[11] Cass. Sez. III Civ. 23 luglio 2014, n. 16769, in *Leggi d'Italia* (fattispecie in cui il veterinario è stato negligente nell'aver diagnosticato una puntura di calabrone in luogo di un morso di vipera).
[12] In tale ipotesi, dopo aver saldato il corrispettivo sul presupposto dell'avvenuta la fecondazione, un successivo accertamento negava la presenza di un feto; la veterinaria veniva condannata non avendo provato il caso fortuito (ad es., un'interruzione di gravidanza) (Cass. Sez. II Civ. 24 novembre 2002, n. 17871, in *Giust. civ.*, 2004, 5, 1284). Per un approfondimento sulla specifica tipologia contrattuale e il contributo del sanitario, v. G. SETTANNI, *Il contratto di monta: una diffusissima fattispecie contrattuale nell'alveo del diritto animale*, in *I Contratti*, 2025, 3, 311.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

scuratezza, disattenzione, mancanza o deficienza della necessaria sollecitudine che può manifestarsi in vari modi[13] che vanno dal mancato accertamento di una data di scadenza di un farmaco al mancato accertamento dell'idoneità del paziente a sopportare una determinata tecnica anestetica.
L'imprudenza si caratterizza per un *culpa in agendo*, un atteggiamento psichico attivo, come volontaria e incauta omissione di precauzioni nell'agire per evitare un evento. Imprudente è la condotta temeraria, sbrigativa, che tradisce una eccessiva fiducia nelle proprie abilità: è il caso dell'intervento per neoplasia non preceduto da protocollo pre-operatorio e anestesiologico[14].
La terza categoria di colpa generica costituita dalla imperizia (*culpa in adimplendo*)[15] esprime la difformità dell'attività rispetto alla prestazione richiesta, consistendo in un *deficit* di cognizioni generali e nella inadeguata abilità di utilizzarle. All'imperizia si è ascritto il comportamento di veterinari che non sono stati all'altezza delle capacità di diagnosi e di intervento richieste dal livello scientifico e tecnico di riferimento[16].
Il versante della c.d. colpa specifica si presenta più agevole da accer-

---

[13] Giud. pace Vigevano 7 dicembre 2015, n. 454, inedita, ha giudicato negligente la condotta dei sanitari che avevano dimesso un cane in condizioni precarie. Cass. Sez. III Civ. 25 febbraio 2009, n. 4493 [con nota di M. BONA, *Argo, gli Aristogatti e la tutela risarcitoria: dalla perdita/menomazione dell'animale d'affezione alla questione dei pregiudizi c.d. "bagatellari" (crepe nelle sentenze delle SS.UU. di San Martino)*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 5, 1016 ss., nonché F. ZAULI, *Danno morale da morte in clinica dell'animale d'affezione*, *ivi*, 2009, 12, 956 ss.] ha ravvisato la responsabilità della clinica che, effettuando una trasfusione di sangue, non aveva controllato le condizioni di salute del gatto donatore. Con riguardo alle cure oncologiche è stata accertata la negligenza nel sanitario che non aveva effettuato gli esami necessari al fine della scelta della terapia (Trib. Roma, Sez. XIII 24 settembre 2021, n. 14852, in *DeJure*). Nel senso della trascuratezza, si veda anche la condotta del veterinario che non consigli il ricovero dell'animale (Trib. Treviso 8 marzo 2011, n. 445, in *Leggi d'Italia*).
[14] Trib. Rimini 11 novembre 2016, n. 4989, in *IUS Resp. civ.*, 19 marzo 2019, con nota di C. CERLON, *Risarcibilità del danno non patrimoniale da perdita o ferimento dell'animale d'affezione: questione ancora aperta*. V. anche Trib. Milano, Sez. V 20 luglio 2010, n. 9453, in *Resp. civ.*, 2011, 1, 76, con nota di G. FACCI, *L'osservatorio di merito - Tribunale Milano, Sez. V, 20 luglio 2010*.
[15] In relazione alla responsabilità del medico umano, questa forma di colpa è quella su cui si dibatte vivacemente, specie dal punto di vista penale.
[16] Così Giud. pace Dolo 8 dicembre 2012, n. 234, in *Leggi d'Italia*; v. anche Trib. Pavia 17 febbraio 2022, n. 207, *ivi*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

tare, considerato che riguarda precisi precetti da osservare. Con il sempre maggior utilizzo di protocolli, linee guida e c.d. buone pratiche cristallizzate in forma scritta, sulla scia di quanto disposto dalla legge Gelli-Bianco, si genera una "cultura" che vede i progressi della scienza "codificati" quale *standard* minimo di riferimento[17].
La colpa può insinuarsi nella condotta di somministrazione di farmaci[18]. L'addebito può riguardare la scelta del farmaco e la somministrazione con le modalità prescritte e raccomandate; può assumere rilevanza la competenza e la professionalità dell'agente che, pertanto, non deve delegare la prestazione veterinaria; talvolta, il produttore del farmaco sottolinea la necessità di particolari cautele nella somministrazione, rendendo il professionista sanitario consapevole della intrinseca pericolosità del farmaco[19].
Frutto di colpa può essere anche la scelta del farmaco, sia riguardo alla necessità e opportunità sia riguardo alla liceità. Quest'ultimo tema è molto complesso ed è disciplinato dal d.lgs. 7 dicembre 2023, n. 218 *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE, ai sensi dell'articolo 17 della legge 3 agosto 2022, n. 127*. In questa sede può essere fatto solo un cenno alla c.d. AIC (Autorizzazione all'immissione in commercio), in quanto detto profilo è stato valorizzato da una pronuncia in tema di colpa. La vicenda[20] riguardava un farmaco oggetto di sperimentazione, privo di AIC[21], da ritenersi farmaco veterinario illecito da cui derivava l'illiceità del trattamento sanitario. I giudici osservano che l'eventuale consenso al trattamento (peraltro, non provato) non avrebbe alleggerito la condotta del veterinario, neppure se preceduto da una adeguata informazione sui rischi insiti nel trattamento sanitario in fase sperimentale; e ciò

[17] Conoscenza scientifica condivisa e pacifica che può essere determinante per negare la responsabilità del professionista; cfr. Trib. Roma, Sez. XIII 29 aprile 2024, n. 7291, cit.
[18] Circa la diversa responsabilità del farmacista, con specifico riferimento ai farmaci veterinari, cfr. G. MUSOLINO, *La responsabilità professionale del farmacista nella dispensazione dei farmaci*, nota a Cass. Sez. III Civ. 2 luglio 2010, n. 15734, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 3, 603 ss.
[19] Trib. Bologna, Sez. II 21 gennaio 2008, n. 156, in *Leggi d'Italia*.
[20] Trib. Ferrara 9 novembre 2017, n. 1040, in *Leggi d'Italia*.
[21] Cfr. art. 1, d.lgs. 6 aprile 2006, n. 193 *Attuazione della direttiva 2004/28/CE recante codice comunitario dei medicinali veterinari*, abrogato dall'art. 44, comma 1, d.lgs. n. 218/2023.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

perché il professionista è soggetto alle *leges artis* che avrebbero dovuto indurlo ad astenersi da pratiche intrinsecamente illecite.
Le riflessioni che scaturiscono dalla pronuncia da ultimo citata (e riguardanti la materia della sperimentazione dei farmaci, il valore del consenso dell'avente diritto, per citarne alcuni) si ampliano altresì in prospettiva trasversale con ricadute sul piano dell'ordinamento penale perché l'art. 544 *ter*, comma 2, c.p. punisce (anche) chi «somministra agli animali sostanze stupefacenti o vietate ovvero li sottopone a trattamenti che procurano un danno alla salute»[22], fattispecie che è ravvisata in materia di *doping*, ma che ben si attaglia anche ai casi di farmaci non autorizzati, posto che la procedura di autorizzazione risponde all'esigenza di garantire la sicurezza, l'efficacia e la qualità dei medicinali in commercio e, dunque, la salute del paziente.
Riprendendo l'analisi della fattispecie della responsabilità, posto l'inadempimento della prestazione e l'elemento soggettivo non neutralizzato dalla prova liberatoria, il danno può consistere nella morte dell'animale o nelle peggiorate condizioni di salute. Tra fatto colposo e danno deve essere accertato il collegamento causale, il cui onere della prova è in capo al danneggiato[23] e costituisce oggetto di accertamento concettualmente distinto da quello della prova della condotta colposa del professionista[24]; occorre, in altri termini, provare con qualsiasi mezzo, che la condotta del sanitario è stata, secondo il criterio del «più probabile che non», la causa del danno[25]. Ciò anche quando l'evento si verifichi a distanza di tempo, come nell'ipotesi di presenza di corpi

---

[22] Cfr. A. GASPARRE, *Somministrazione di antinfiammatori ai cavalli: quando è reato di maltrattamento e non cura*, in *Dir. e Giust.*, 20 giugno 2024.
[23] Cfr. Trib. Brescia 28 febbraio 2025, n. 838, in *DeJure*.
[24] Cfr. Cass. Sez. VI 21 novembre 2018, n. 30008, in *DeJure*.
[25] Riconosce il nesso eziologico Trib. Reggio-Emilia, Sez. II 12 febbraio 2014, n. 246, in *Leggi d'Italia*, in virtù del dato cronologico attestante il decesso di una renna a poche ore dall'intervento; così come Trib. Rimini, Sez. I 27 gennaio 2023, n. 55, in *DeJure* riconosce il nesso tra la morte di un cavallo e lo *shock* anafilattico provocato da un farmaco. V. altresì Giud. pace Vigevano n. 454/2015, cit.; Trib. Rimini 4989/2016, cit.; Trib. Rieti 4 maggio 2019, n. 347, in *Danno e Resp.*, 2020, 5, 664, con nota di P. MERLI, *Si dice che, quando abbaia, non è un affetto risarcibile*; v. anche A.A. MORAMARCO, *Non è risarcibile il danno di affezione per l'animale*, in *Quotidiano del diritto*, 2 dicembre 2019; A. SCALERA, *Il cane muore per colpa dei veterinari? Negato al proprietario il danno da depressione*, in *Quotidiano giuridico*, 6 dicembre 2019; e, da ultimo, Trib. Lucca 4 aprile 2024, n. 412, in *DeJure*. In particolare, secondo il Tribunale di Napoli (Sez. VII 2 dicembre 2016, n. 13058, *ivi*), l'inadempimento rilevante nelle obbligazioni c.d. di comportamento è solo quello «per così dire, qualificato, e cioè astrattamente efficiente alla produzione del danno».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

estranei lasciati durante un pregresso intervento chirurgico[26].
Dato l'inadempimento contrattuale, vi è spazio anche per la risoluzione del contratto che determina la restituzione del compenso; deve però esserne formulata la relativa domanda[27].
Per completezza, va osservato che può sussistere un rapporto anche con la struttura sanitaria che mette a disposizione lo spazio, le attrezzature e l'assistenza. La responsabilità della clinica può concorrere con quella del singolo veterinario che ivi presti la sua opera, rilevando anche le misure organizzative, quali quelle di assicurare il controllo e la custodia degli animali ricoverati[28]. Invero, oltre all'obbligazione principale di eseguire la prestazione, al pari di quanto avviene in medicina umana, vi possono essere anche obbligazioni accessorie, quali la somministrazione dei pasti, la pulizia, la custodia e la sorveglianza del paziente.

3. - *L'impatto della legge Gelli-Bianco*. Con l'entrata in vigore della legge Gelli-Bianco[29], ci si è chiesti se novella fosse applicabile al medico veterinario[30]; i dubbi sono vanificati se si coordina tale provvedimento con la legge n. 3/2018, di riordino delle professioni sanitarie[31] che contempla gli esercenti la professione veterinaria tra i protagonisti del suddetto riordino. Anche al netto di detta legge, non vi sono ragioni per distinguere tra professioni sanitarie, come dimostra la giurisprudenza che applica i postulati della responsabilità

---

[26] Trib. Brindisi 6 novembre 2020, n. 1335, in *Leggi d'Italia*, ha affermato che l'indagine del giudice «si arresta sulle soglie del giudizio probabilistico ove l'unico criterio utilizzabile è quello della "preponderanza dell'evidenza"» e la ricostruzione causale è ragionevole «nella misura in cui ricollega l'evento (...) alla condotta colposa del veterinario attraverso una verifica degli elementi oggettivi forniti nel corso del giudizio».
[27] G. VILLA, *Brevi riflessioni sul danno da inadempimento e da risoluzione*, in *Giust. civ.*, 2024, 1, 206; v. anche Trib. Lucca n. 412/2024, cit.
[28] Tipologia di inadempimento contestata a una clinica che non aveva impedito, per carenze organizzative, la fuga di un animale sottoposto a intervento chirurgico (Trib. Vicenza 3 gennaio 2017, n. 3, in *Leggi d'Italia*).
[29] N. DE LUCA, *La responsabilità civile in ambito sanitario*, in *Nuove leggi civ.*, 2018, 4, 740.
[30] Volendo A. GASPARRE, *Il veterinario*, in N. TODESCHINI (a cura di), *La responsabilità in medicina*, cit., 998 s., spec. 1008 s.; si veda anche il recente contributo di F. ONNIS CUGIA, *La responsabilità del medico veterinario nell'ambito della legge Gelli-Bianco*, in *Diritto e salute*, 2025, 3, 443 s.
[31] *Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministro della salute*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

del medico anche al medico veterinario; senz'altro la novella ha il merito di cristallizzare alcuni aspetti che possono essere meno immediatamente percepibili riguardo al veterinario, quali l'obbligo di assicurazione[32], la disponibilità della documentazione clinica, il dovere di osservare le buone pratiche assistenziali previste dalle linee guida.

Quanto al primo aspetto, se in precedenza era opportuno stipulare una polizza assicurativa al fine di manlevare il professionista dal risarcimento dei danni cagionati, oggi vi è lo specifico obbligo di contrarre l'assicurazione per i danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale[33].

Rispetto al richiamo alle linee guida espresso dalla legge, se ne può apprezzare la positivizzazione senza eccessiva enfasi: la giurisprudenza in tema di *malpractice* veterinaria[34], anche precedente[35], ne fa richiamo nell'accertamento in concreto dell'inadempimento colposo del sanitario.

Il tema della documentazione clinica è quello più spinoso e dibattuto[36] e ne esce incerto dal confronto settore umano/veterinario[37]; invero, in medicina umana l'eventuale incompletezza della cartella clinica è circostanza utilizzabile in giudizio per dimostrare l'esistenza del nesso causale tra la condotta e il danno[38]. Sul versante veterinario, la legge

---

[32] C. RICCI, *Gli obblighi assicurativi introdotti dalla legge 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. «legge Gelli-Bianco»), in ambito sanitario*, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, 4, 1327; D. ZORZIT, *La Legge Gelli e gli obblighi assicurativi: breve viaggio tra alcune questioni interpretative alla ricerca di un possibile approdo*, in *Danno e Resp.*, 2021, 1, 72.

[33] Cfr. F. ONNIS CUGIA, *cit.*, spec. 456 s.

[34] Cfr. Trib. Pavia 12 novembre 2018, n. 1787, in *DeJure*, relativa a un sarcoma provocato da reiterate vaccinazioni. Si veda anche Trib. Roma, Sez. XIII n. 14852/2021, cit. (si afferma che l'errata scelta terapeutica «nasce dalla mancata applicazione di quanto stabilito dalle più attuali linee guida internazionali nel campo dell'oncologia veterinaria»). Si tratta di mere esemplificazioni del richiamo alle linee guida in quanto il c.t.u. utilizza le linee guida, i protocolli e le buone pratiche di riferimento per accreditare la propria scienza al giudice.

[35] Trib. Bari, Sez. II 2 febbraio 2011, n. 332, in *Leggi d'Italia*, ha escluso la responsabilità del veterinario che abbia eseguito la prestazione con correttezza e nel rispetto dei protocolli chirurgici codificati.

[36] Non è mancato il tentativo di codificare l'obbligatorietà della cartella clinica (cfr. art. 20, d.d.l. n. 1482 della XVII legislatura).

[37] In medicina umana non aver redatto la cartella clinica costituisce uno specifico inadempimento, mentre per la medicina veterinaria l'omessa tenuta della cartella clinica (o le sue imprecisioni) sono atti che assumono mero valore pregiudizievole; in questa prospettiva, alla cartella viene attribuita una funzione strumentale.

[38] Cfr. Cass. Sez. III Civ. 11 novembre 2019, n. 28991, cit.; v. anche Cass. Sez. III Civ.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Gelli-Bianco gioca un ruolo importante: l'art. 4 stabilisce che vi è obbligo di trasparenza e che, entro sette giorni dalla presentazione della richiesta da parte degli aventi diritto, la direzione sanitaria ha l'obbligo di fornire la documentazione sanitaria relativa al paziente.
Al netto di tale novella, va osservato che è possibile rinvenire nell'art. 32 Cod. deont.[39] alcuni indicatori significativi che denunciano come anche il veterinario debba redigere una cartella clinica, dovendo rilasciare i documenti diagnostici, le prescrizioni e restituire ogni documentazione ricevuta dal cliente e rilasciare la relazione clinica qualora ne venga fatta richiesta. La FNOVI (Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani) approfondendo alcuni articoli, precisa che il veterinario redige, con completezza, chiarezza e diligenza, la "relazione clinica", in caso di ricovero e di attività diagnostiche, chirurgiche o terapeutiche come previsto dalle buone pratiche veterinarie. Devono poi essere riportati «i dati anamnestici e quelli obiettivi relativi alla condizione clinica e alle attività diagnostiche-terapeutiche praticate» nonché «il decorso clinico assistenziale nel suo contestuale manifestarsi o nell'eventuale pianificazione anticipata delle cure» e altresì «i modi e i tempi dell'informazione fornita al cliente e i termini del consenso o dissenso ricevuto dal cliente»[40]. Peraltro, su questo argomento anche il Codice FVE[41], al par. 3.E.d.1 prevede che le cartelle cliniche siano redatte in maniera dettagliata, leggibile e comprensibile nonché organizzate, archiviate e costantemente reperibili. Infine, le linee guida FNOVI del 2019 (relative agli aspetti organizzativi, strutturali, procedurali, strumentali e di personale operativo per l'erogazione di adeguate prestazioni medico-veterinarie nelle strutture per animali d'affezione) indicano quale debba essere il contenuto della cartella clinica. Da queste plurime fonti, emerge un quadro complessivo che denota un vero e proprio obbligo, almeno sul piano deontologico, di redigere la

---

18 febbraio 2021, n. 4424, in *IUS Resp. Civ.*, 7 giugno 2021, con nota di A. SERPETTI DI QUERCIARA, *La compilazione incompleta della cartella clinica non può tradursi in un pregiudizio per il paziente con riguardo all'onere della prova*. In dottrina, v. anche E. BACCIARDI, *La (in)completezza della cartella clinica fra causalità materiale e diligenza della struttura sanitaria*, in *Resp. civ. e prev.*, 2021, 3, 966 ss.; E.A. EMILIOZZI, *Esiste la responsabilità per l'incompleta compilazione della cartella clinica?*, in *GiustiziaCivile.com*, 1° luglio 2020; D.L. MUSTO, *Responsabilità medica: chi porta il «peso» della prova?*, in *Resp. civ. e prev.*, 2025, 1, 129 ss.

[39] Anche il codice previgente si occupava di questo tema all'art. 31.

[40] Cfr. Approfondimento n. 4 (gli approfondimenti sono citati in coda al Codice).

[41] *Federation of Veterinarians of Europe* - Codice europeo delle buone pratiche veterinarie.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

cartella clinica del paziente animale che riverbera effetti nell'ambito della giurisdizione ordinaria, potendo il giudice utilizzare queste norme[42]; l'obbligo si estende alla messa a disposizione dei documenti, il cui rifiuto è coercibile tramite ingiunzione di consegna[43]. In conclusione, su questo tema la legge Gelli-Bianco ha contribuito senz'altro ad avvicinare il settore veterinario a quello della medicina umana.
Non tutte le norme della legge citata si possono applicare al veterinario; invero, non può applicarsi l'art. 6, poiché non vi sono delitti colposi contro gli animali analoghi a quelli contro le persone, ma solo delitti dolosi[44], per i quali non opera alcuna limitazione di responsabilità per il fatto che siano commessi da esercenti una professione sanitaria.
Un ultimo quesito potrebbe riguardare la coerenza tra quanto si è detto sinora circa la natura della responsabilità e quanto stabilito dalla legge n. 24/2017 che, all'art. 7, comma 1, qualifica come contrattuale la responsabilità della struttura o clinica e che, al comma 3, menziona la responsabilità aquiliana dell'esercente la professione sanitaria «salvo che abbia agito nell'adempimento di obbligazione contrattuale assunta con il paziente». A ben vedere non si tratta di incoerenza, atteso che il veterinario libero professionista, di regola, svolge la propria attività in forma individuale, senza contare che assume una obbligazione contrattuale direttamente con il paziente, non sussistendo forme di sanità veterinaria pubblica.
Tutto sopra premesso, ci si chiede se esistano differenze tra la responsabilità professionale del medico veterinario e quella medica *tout court*[45]. Come si è tratteggiato, la natura della responsabilità è identica come pure il valore degli artt. 1176 e 2236 c.c. Aspetti ontologicamente diversi riguardano il consenso, posto che questo, non essendovi ragioni per discostarsi dai connotati del consenso del paziente umano[46], è necessariamente prestato da un soggetto diverso dal paziente (come se il paziente fosse naturalmente incapace di prestarlo). A monte del

---

[42] Riconosce un valore pregnante alla cartella clinica, Giud. pace Vigevano n. 454/2015 (cit.), ove si afferma che la cartella «appare (…) gravemente lacunosa circa le terapie adottate dopo il secondo ricovero» (ad es. non veniva indicato in quali dosi era stato somministrato l'anestetico).
[43] Giud. pace Milano, d.i. 3288/2025, in *DeJure*.
[44] Esiste però la contravvenzione di cui all'art. 727 c.p., punita a titolo di colpa.
[45] Per un recente affresco, si veda P. GALATÀ, *La responsabilità nell'esercizio dell'attività medico-chirurgica*, in *Resp. civ. e prev.*, 2025, 2, 446 ss.
[46] Cfr. S. ROSSI, *Il consenso informato e l'autodeterminazione in materia sanitaria*, in N. TODESCHINI, cit., 178 ss., nonché N. TODESCHINI, *Il diritto d'informare e la diligenza*, *ibidem*, 191 ss.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

consenso, però, vi sono le informazioni che devono essere fornite dal medico (che riguardano la tipologia di intervento, le difficoltà, i vantaggi e i rischi) che sono oggetto di bilanciamento informato da parte dell'interessato[47]. Si palesa anche un profilo *sui generis* riguardo al dissenso che, nel caso del paziente animale, potrebbe avere ragioni diverse dall'autodeterminazione consapevole e risiedere in motivazioni sostanzialmente economiche, riguardo alle quali il professionista dovrebbe fornire alternative praticabili, non ultima la proposta di cessione dell'animale di cui il proprietario non può prendersi cura[48].

4. - *I rischi sul versante penale.* La responsabilità del veterinario non conosce l'omonima responsabilità penale colposa del medico; nondimeno, in sede penale, la condotta professionale può rilevare per altri profili quali il coinvolgimento del medico veterinario in reati contro gli animali o in reati occasionati dalla posizione ricoperta.
Seppure non manchino pronunce di condanna di veterinari imputati di delitti contro gli animali, dove è stato ravvisato il dolo, sia in forma attiva che omissiva, si tratta di casi limitati a confronto con le ipotesi di responsabilità penale del medico di medicina umana esposto anche a procedimenti penali per fattispecie colpose. Le pronunce sono però significative sotto altri punti di vista, perché, fuori dai casi di dolo nelle condotte commissive[49], evidenziano la posizione di garanzia ricoperta

---

[47] Cfr. AA.VV., *Le procedure per una decisione clinica informata e responsabile: Riflessioni critiche sul cosiddetto "consenso informato" in veterinaria*, Torino, 2000, concetti e modalità trasfusi nell'art. 29 Cod. deont.

[48] M. DONDI - E.C. SARTANIA - M. D'AGOSTINO, *Il nuovo paradigma della Legge 6 giugno 2025, n. 82: dalla tutela antropocentrica e quella biocentrica*, Centro Studi Promesa, 30 settembre 2025.

[49] Per un caso di uccisione di cani randagi da parte di veterinari Asl, cfr. Cass. Sez. III Pen. 23 settembre 2013, n. 39053, I.P. ed a., in *Dirittoambiente.net*, 25-9-2013, con nota di C. CAMPANARO, *Uccidere un cane è reato, anche se l'ordine arriva dal Medico Veterinario dirigente Asl*; relativamente a un veterinario libero professionista condannato per maltrattamenti, Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2018, n. 3674, G., rv. 272.157-01; volendo, A. GASPARRE, *Camici sporchi, Quando Dr. Jekill e Mr. Hyde sono tra noi. Due storie vere*, Vicalvi, 2018; v. anche Cass. Sez. III Pen. 6 marzo 2018, n. 10163, Rondot ed a., rv. 272.620-01. Un caso *borderline* tra l'esercizio dell'attività sanitaria e l'integrazione del maltrattamento è quello della conchectomia, senza necessità terapeutica, di un cucciolo (Cass. Sez. III Pen. 11 aprile 2024, n. 14951, Gi.Se., in *OneLegale*; cfr. M. PITTALIS, *Taglio ingiustificato delle orecchie del cane: è reato di maltrattamento*, in *Quotidiano giuridico*, 9 maggio 2024). Non mancano precedenti per associazione a delinquere, legati alle corse clandestine (Cass. Sez. III Pen. 4 aprile 2012, n. 12763, C.G.S., in *Riv. it. med. leg. e dir. sanitario*, 2012, 3, 1233 ss., con nota di M. MIGLIO; Cass. Sez. VI Pen. 10 dicembre 2014, n. 53635, V.A., in *Dir. e*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

del veterinario che abbia posto in essere condotte omissive, rilevanti *ex* art. 40 cpv c.p., sia quando sia mero osservatore[50] che quando, essendovi obbligato, ometta cure[51].
Un altro versante è quello di reati in cui il veterinario può incorrere nell'esercizio dell'attività professionale, quali ad es., falso[52], frode in commercio[53], esercizio abusivo della professione[54], illecita gestione dei rifiuti o delle sostanze stupefacenti, reati contro la p.a.[55], omissione di referto[56].

Giust., 2014, 1, 21, con nota di F. RADESCO; Cass. Sez. III Pen. 28 aprile 2022, n. 21027, F.G.F., in *DeJure*).

[50] Ipotesi in cui il sanitario non impediva agli operatori del macello di cagionare lesioni agli animali non in grado di deambulare nel tentativo di farli rialzare (Cass. Sez. V Pen. 17 novembre 2022, n. 43629, P.M., in *OneLegale*).

[51] Cass. Sez. III Pen. 9 agosto 2018, n. 38409, P.R. in proc. D.D., in *Ambientediritto*, riconosce sussistere non solo il dovere che consente la configurazione del reato omissivo improprio, ma altresì, sotto il profilo soggettivo, il dolo eventuale (v. D. RUSSO - M. PRIMAVERA, *Maltrattamento di animali e responsabilità del Medico Veterinario*, in questa Riv., 2019, 6). Più diffusamente, con riguardo alle omissioni di cure, Cass. Sez. III Pen. 23 maggio 2019, n. 22579, C.A., in *Dir. e Giust*., 24 maggio 2019, con nota di A. GASPARRE, *Mancate cure al cane: il proprietario responsabile di maltrattamenti per condotta omissiva tenuta con dolo eventuale*, nonché Trib. Pavia 22 gennaio 2024, n. 100, conf. App. Milano 10 giugno 2025, n. 3237, inedite.

[52] Cass. Sez. V Pen. 17 novembre 2022, n. 43629, cit. ha escluso trattarsi di c.d. falso innocuo; relativamente al libero professionista, quale esercente un servizio di pubblica necessità, Trib. Ancona 19 novembre 2024, n. 771 e Trib. Lamezia Terme 18 ottobre 2024, n. 810, inedite.

[53] Cass. Sez. III Pen. 3 maggio 2025, n. 8866, Bo.El. ed a., in *OneLegale* (fattispecie in cui la veterinaria proponeva di trattare le carcasse di maiali con sostanze non consentite, così immettendo in commercio cose per qualità diversa da quella dichiarata).

[54] Ipotesi rilevante quando il veterinario sia radiato o quando concorra con soggetto non abilitato (art. 37 Cod. deont.), v. F. INTRONA, *L'esercizio abusivo della professione medica ed i danni alla salute collettiva*, in *Riv. it. med. leg*., 1999, 6, 1515.

[55] Una ipotesi in cui la posizione ricoperta dal veterinario, dipendente Asl, ha agevolato la commissione del reato è quella decisa dal Trib. Roma 18 aprile 2001, in *Giur. merito*, 2003, 3, 517, con nota di S. D'ARMA, *Truffa aggravata ai sensi dell'art. 61 n. 9 c.p. e concussione per induzione. Questioni in ordine alla configurabilità della concussione mediante induzione in errore della vittima*. In tema di favoreggiamento, v. G. IADECOLA, *Cura del latitante e favoreggiamento personale. L'esercizio della medicina tra la protezione della salute ed il non intralcio - ed anzi la collaborazione - con la giustizia penale*, in *Cass. pen*., 2006, 5, 1803 ss.; in tema di concussione: Cass. Sez. VI Pen. 26 gennaio 2012, n. 15946, Pucci ed a., rv. 252.582-01; in tema di peculato: Cass. Sez. VI Pen. 10 giugno 2022, n. 33756, D.P., in *OneLegale*; Cass. Sez. VI Pen. 13 febbraio 2023, n. 5926, Za.Ai., in *DeJure*.

[56] A. CORVO, *Reati di rifiuto di atti d'ufficio e di omissione di referto*, in P. PICCIALLI (a cura di), *La responsabilità penale in ambito sanitario*, Milano, 2021, 541 ss.; O.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

5. - *Il ruolo di consulente dell'autorità giudiziaria.* Nell'ambito dell'attività istruttoria legata a contestazioni di responsabilità da esercizio della professione sanitaria (tra cui rientra quella veterinaria) la consulenza tecnica d'ufficio svolge un ruolo non abdicabile, in quanto fonte di prova per l'accertamento dei fatti, posto che le conoscenze necessarie a rilevarli e comprenderli sono squisitamente tecniche[57] (si pensi all'incidenza dell'art. 2236 c.c.) e al giudice è riservato un sindacato di legittimità della coerenza argomentativa della scienza e tecnica rappresentate dal consulente[58].
Nei procedimenti di *malpractice*[59] si applicano le norme previste dagli artt. 191 c.p.c. e ss.; il c.t.u. è scelto all'interno dell'albo dei consulenti previsto dall'art. 13 disp. att. c.p.c., secondo quanto prevede anche l'art. 15 della legge n. 24/2017 (*Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria*) e, infine, si applica altresì l'art. 38 Cod. deont.
I veterinari possono assumere un ruolo da protagonisti nel garantire il benessere degli animali anche in sede penale[60], sebbene non esclusivo[61]. Le omissioni da parte dei proprietari degli animali, seppure mo-

---

DE PIETRO, *Il sanitario e il referto*, Milano, 1996; V. FINESCHI - E. TURILLAZZI, *Automatismo o discrezionalità nella trasmissione del referto medico: quale risposta dalla recente giurisprudenza?*, in *Riv. it. med. leg.*, 2002, 2, 291 ss. Volendo, per approfondimenti, sul versante penale, A. GASPARRE - R. BENINI, *La responsabilità del medico veterinario*, Lecce, 2025, spec. 89 s.

[57] Cass. Sez. VI Civ. 24 giugno 2020, n. 12387 ord., in *Guida al diritto*, 2020, 30, 59.

[58] In dottrina, E. SCODITTI, *Sul rapporto fra sapere giuridico e sapere tecnico*, in *Questione giustizia*, 2 dicembre 2020; M. TARUFFO, *Conoscenza scientifica e decisione giudiziaria: profili generali*, in AA.VV., *Decisione giudiziaria e verità scientifica*, Milano, 2005, 3 ss.; con specifico riferimento al settore penale, v. D. CANALE, *Il disaccordo tra gli esperti nel processo penale: profili epistemologici e valutazione del giudice*, in *Dir. pen. cont.*, riv. trim., 2020, 2, 116 ss.; G. CARLIZZI, *Iudex peritus peritorum*, in *Dir. pen. cont.*, 5 maggio 2017; O. DOMINIONI, *L'esperienza italiana di impiego della prova scientifica nel processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 5, 601; R.E. KOSTORIS, *I consulenti tecnici nel processo penale*, Milano, 1993.

[59] Per un caso paradigmatico circa i rapporti tra sapere tecnico e sapere giuridico, cfr. Cass. Sez. III Civ. 10 agosto 2023, n. 24478, in *DeJure*, dove si afferma che «se pure viene demandato al consulente di stabilire una probabilità, o di valutare se la tesi a favore è più probabile di quella contraria, è infine il giudice di merito, che ha peraltro a disposizione anche altri elementi, che deve autonomamente valutare se effettivamente quella tesi (...) sia più probabile di quella contraria (...)».

[60] P. FOSSATI, *Il ruolo del veterinario*, in AA.VV. *Trattato di biodiritto. La questione animale*, Milano, 2012, 769 ss.

[61] Cass. Sez. III pen. 8 gennaio 2021, n. 388, D.L.G., in *DeJure*; Cass. Sez. III Pen. 6 marzo 2018, n. 10163, cit.; Trib. Trento 9 maggio 2015, n. 375, in *Leggi d'Italia*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

tivate da ragioni economiche, possono configurare il reato di maltrattamento e comportare per il sanitario responsabilità penali[62] e disciplinari; dovere primario del professionista è quello di cercare alternative praticabili rispetto a quelle rifiutate e, in caso di persistente rifiuto, valutare di informare le autorità competenti con una segnalazione circostanziata[63]. Inoltre, il veterinario può e deve svolgere un ruolo di sentinella per reato contro gli animali, di cui sia testimone (si pensi ai reati connessi al traffico di animali, ai combattimenti).
Ai temi esplorati si aggiunge quello di consulente dell'autorità giudiziaria in situazioni processuali che esulano dalla veterinaria per insinuarsi in altri settori: da un lato, la tematica del c.d. *Link*[64], ad esempio, relativamente ai reati violenti contro la persona, dall'altro, la tematica dell'*animal hoarding*[65], quale patologia della persona accumulatrice di animali.

---

[62] Segnatamente l'omissione di referto o il concorso nei reati di maltrattamento.
[63] In questo senso, M. DONDI - E.C. SARTANIA - M. D'AGOSTINO, *op. cit.*; v. anche D. RUSSO - M. PRIMAVERA, *op. cit.*
[64] Pioneristica, in Italia, l'attività di *Link-Italia* che approfondisce i legami tra reati contro gli animali e violenza interpersonale e condotte devianti, ponendo in evidenza come i primi siano indicatori di pericolosità sociale.
[65] E.S. COLOMBO - E. PRATO PREVIDE, *Animal Hoarding=accumulo di animali: stile di vita, maltrattamento o psicopatologia? Una rassegna critica della letteratura*, in *Ricerche di psicologia*, Milano, 2013, 317 ss.; per l'ampia bibliografia di riferimento, cfr. C. TROIANO, *Quel salvare che fa male. L'accumulo di animali: analisi, prevenzione e strategia di intervento*, Roma, 2017. Si segnalano, inoltre, le seguenti pronunce: App. Torino 11 aprile 2014, in *Leggi d'Italia*; Cass. Sez. III Pen. 19 maggio 2015, n. 20540, C.G., in *Leggi d'Italia*; T.A.R. Piemonte, Sez. II 29 dicembre 2017, n. 1378, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La società semplice agricola tra flessibilità civilistica e deficit di rappresentazione pubblicitaria nel registro delle imprese: limiti del sistema e prospettive di riassetto

di *Francesco Tedioli*

1. La sezione speciale del registro delle imprese agricole: funzione e limiti della pubblicità-notizia. - 2. I soggetti iscrivibili: la società semplice tra specialità agricola e diritto comune. - 3. Competenza territoriale, documentazione iscrivibile e codici ATECO: le lacune della prassi camerale. - 4. Le attività connesse e il rischio di riqualificazione commerciale: il confine mobile dell'impresa agricola. - 5. Modifiche soggettive e oggettive della società semplice agricola: lacune normative e aggiornamento della posizione camerale. - 6. Il raccordo con la qualifica di imprenditore agricolo professionale: iscrizione camerale e accesso ai benefici di settore. - 7. Cancellazione d'ufficio e vuoti normativi: la posizione della società semplice agricola tra inerzia del sistema e rischi applicativi. - 8. Considerazioni conclusive: la società semplice agricola tra flessibilità civilistica e deficit di rappresentazione pubblicitaria.

1. - *La sezione speciale del registro delle imprese agricole: funzione e limiti della pubblicità-notizia*. Il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 ha inciso profondamente sul regime pubblicitario dell'impresa agricola. L'art. 2, comma 1, del decreto ha, infatti, istituito, presso il registro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio, una sezione speciale destinata all'iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c. La disposizione si inserisce in una più ampia operazione di riordino della materia, che ha interessato contestualmente sia la nozione di imprenditore agricolo, significativamente ampliata mediante la riscrittura dell'art. 2135 c.c., sia il sistema delle forme organizzative attraverso cui l'attività agricola può essere esercitata[1].

[1] Sulle società agricole v. S. CARMIGNANI, *Le società in agricoltura*, in questa Riv., 2009, 597 e ss.; ID., *Le società agricole*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Milano, 2011; G. CASAROTTO, *La prelazione*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Sotto il profilo sistematico, tuttavia, la disciplina non può essere letta isolatamente, poiché si innesta su un assetto delle sezioni speciali del registro delle imprese originariamente costruito in termini di mera certificazione anagrafica e pubblicità-notizia. Nel modello previgente, infatti, l'iscrizione si limitava a rendere conoscibili ai terzi e alla pubblica amministrazione l'esistenza del soggetto e l'attività esercitata, senza produrre gli effetti tipici della pubblicità dichiarativa tipici della sezione ordinaria ai sensi dell'art. 2193 c.c.[2] e senza incidere sulla validità o sull'efficacia sostanziale degli atti[3].
Proprio per questo, l'art. 2, d.lgs. n. 228/2001 assume un rilievo peculiare: sottraendo gli imprenditori agricoli, i coltivatori diretti e le società semplici esercenti attività agricola al regime meramente notiziale della sezione speciale, la norma introduce una deroga espressa al modello generale della sezione speciale «riunificata», attribuendo

---

agraria, *ibidem*, 477; S. CARMIGNANI, *La società agricola coltivatore diretto tra riforma del settore agricolo e riforma del diritto societario*, in questa Riv., 2005, 417 e ss., la quale rileva come la società agricola di persone, al di là dello schermo societario, si fonda in sostanza sulla individualità dei singoli soci coltivatori diretti, essendo caratterizzata dalla «coesistenza dell'imputabilità unitaria (società) con la rilevanza delle persone fisiche socie».

[2] Sul piano applicativo, il richiamo all'art. 2193 c.c. operato dall'art. 2, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 non si traduce in un'applicazione sempre uniforme del modello della pubblicità dichiarativa. In particolare, Cass. Sez. III 5 marzo 2019, n. 6302 (in questa Riv., 2019, 5, con nota di N. Rauseo, *Società agricola di persone e riscatto di fondo rustico: la Corte di cassazione afferma un nuovo orientamento sulla prova del requisito di coltivatore diretto*), in tema di prelazione e riscatto agrario *ex* art. 2, comma 3, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, ha affermato che l'indicazione dei soci coltivatori diretti nella sezione speciale del registro delle imprese costituisce requisito indispensabile per l'esercizio del diritto, escludendo la possibilità di prova *aliunde* «*a differenza dell'art. 2193 c.c.*». La pronuncia evidenzia come, in presenza di discipline speciali, l'efficacia della pubblicità camerale venga modulata in senso più rigoroso, fino ad assumere, sul piano funzionale, tratti non dissimili da quelli di una pubblicità vincolata.

[3] Sul carattere originariamente meramente notiziale dell'iscrizione nella sezione speciale "riunificata" e sulla deroga introdotta dall'art. 2, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 per imprenditori agricoli, coltivatori diretti e società semplici agricole, v. G. MARASÀ, *La pubblicità presso le sezioni speciali del Registro delle imprese: utile per inutile... vitiatur!*, in *Giur. comm.*, 2015, 622 ss., spec. sul diverso regime degli effetti della sezione speciale agricola rispetto a quello generale. In senso conforme, già A. PAVONE LA ROSA, *La pubblicità degli atti di trasferimento dell'azienda*, *ivi,* 2003, 107 ss., spec. § 6; nello stesso quadro sistematico, G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola tra mercato e statuto speciale*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2009, spec. § 2.1, legge nella previsione dell'efficacia di cui all'art. 2193 c.c. il segnale di una tendenziale generalizzazione del regime pubblicitario dell'impresa agricola.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

all'iscrizione l'efficacia richiamata dall'art. 2193 c.c.[4]. Ne consegue che la pubblicità agricola non è più riducibile alla mera pubblicità-notizia, pur senza risultare integralmente assimilabile al regime della sezione ordinaria[5].

Questa configurazione rende evidente la principale ambiguità della disciplina. La sezione speciale agricola resta, sul piano organizzativo, interna al modello delle sezioni speciali, ma se ne distacca sul piano funzionale, poiché il legislatore le attribuisce effetti più intensi proprio con riguardo al profilo della conoscenza legale. Da ciò deriva un disallineamento strutturale tra forma e funzione della pubblicità agricola: l'iscrizione non assume efficacia costitutiva, non sana vizi e non crea situazioni giuridiche soggettive, ma cessa al tempo stesso di essere una mera risultanza informativa. Essa viene, infatti, utilizzata, nella prassi applicativa, quale presupposto documentale o quale elemento istruttorio centrale per l'accesso a qualifiche, benefici e prerogative di settore. La risultanza della sezione speciale viene in rilievo, in particolare, ai fini del riconoscimento o della verifica della qualifica di imprenditore agricolo professionale, dell'accesso a regimi agevolativi di natura fiscale e creditizia, della fruizione di misure di sostegno collegate alla politica agricola e, più in generale, della dimostrazione della stabile riconducibilità del soggetto all'area dell'impresa agricola. In tal modo,

---

[4] C. IBBA, *Società semplici e registro delle imprese*, in *Orizzonti del dir. comm.*, 2025, 1, 25 ss., spec. § 4, il quale precisa, altresì, che, a seguito della deroga introdotta dall'art. 2, d.lgs. n. 228/2001, le norme codicistiche volte a consentire l'opponibilità mediante mezzi idonei (artt. 2266, 2267, 2290 c.c.) cessano di essere applicabili alle società semplici agricole per sopravvenuta incompatibilità con l'art. 2193, comma 1, c.c. Nello stesso senso v. O. CAGNASSO, *La società semplice*, nel *Trattato Sacco*, Torino, 1998, 59 ss., 78 ss., 120 s., 160 s., 229 s.; E. BOCCHINI, *Manuale del registro delle imprese*, Padova, 1999, 46, 109 ss. Ulteriori riferimenti in V. DONATIVI, *Del registro delle imprese. Dell'obbligo di registrazione*, nel *Commentario Scialoja-Branca-Galgano-De Nova*, Bologna, 2024, 691 ss. In sede giurisprudenziale, l'applicazione dell'efficacia dichiarativa alle risultanze camerali della società semplice agricola è confermata da Trib. Cagliari, Sez. spec. agr. 24 novembre 2025, n. 1896, in *OneLegale*, secondo cui le limitazioni al potere di rappresentanza iscritte nel registro delle imprese sono opponibili ai terzi anche in difetto di loro effettiva conoscenza.

[5] Sul richiamo espresso dell'art. 2, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 all'efficacia di cui all'art. 2193 c.c. e sulla conseguente valorizzazione dell'iscrizione nella sezione speciale quale strumento di tutela dei terzi, v. G. BIANCHI, *La (complicata) prelazione della società agricola coltivatrice*, in *ConsulenzaAgricola*, 2020, 6, spec. ove si richiama Cass. Sez. III 5 marzo 2019, n. 6302, cit., che ha ritenuto ostativa, ai fini dell'esercizio del riscatto agrario da parte della società agricola di persone, l'omessa indicazione del socio coltivatore diretto nella sezione speciale del registro delle imprese.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

uno strumento concepito come mezzo di conoscibilità finisce per operare, in specifici ambiti, come fattore di selezione e di legittimazione[6].
Un riscontro particolarmente significativo si coglie in materia di prelazione agraria, ove l'art. 2, comma 3, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 non introduce un requisito generale di iscrizione ai fini del riconoscimento del diritto, ma estende l'esercizio della prelazione e del riscatto agrario alle società agricole di persone, subordinandolo alla sussistenza – risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese – di una compagine nella quale almeno la metà dei soci sia coltivatore diretto[7].
Resta, tuttavia, fermo che, sul piano della qualificazione dell'impresa, il dato formale dell'oggetto sociale o della risultanza camerale non può essere assunto in modo esclusivo o autosufficiente[8], poiché la natura agricola dell'attività richiede pur sempre un accertamento sostanziale dell'attività concretamente esercitata[9]. È proprio questo intreccio tra il

[6] In giurisprudenza, si è affermato che, ai fini dell'esercizio del riscatto agrario da parte di una società agricola di persone, è necessario che il nominativo del socio in possesso della qualifica di coltivatore diretto risulti iscritto nella sezione speciale del registro delle imprese, non essendo ammessa la prova del requisito con modalità diverse (Cass. Sez. III 5 marzo 2019, n. 6302, cit.).
[7] Art. 2, commi 1 e 3, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, che, rispettivamente, impongono l'indicazione della qualifica di "società agricola" nella denominazione sociale e subordinano il riconoscimento del diritto di prelazione alla presenza di una base soggettiva qualificata (almeno metà dei soci coltivatori diretti iscritti nella sezione speciale del registro delle imprese).
[8] Emblematica in tal senso Cass. Sez. I 4 febbraio 2016, n. 2180, in *Onelegale*, secondo cui la prescrizione breve *ex* art. 2949 c.c. non si applica alle società semplici iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese, sul presupposto che tale norma riguarderebbe esclusivamente i soggetti iscritti nella sezione ordinaria. La soluzione, già criticata in dottrina si fonda su un criterio - il diverso luogo dell'iscrizione - inidoneo a costituire la *ratio* della distinzione e non considera che le sezioni speciali sono parte integrante del registro delle imprese; essa costituisce, peraltro, un esempio significativo della tendenza giurisprudenziale a trattare l'iscrizione nella sezione speciale come pubblicità di rango inferiore, indipendentemente dagli effetti che la legge vi ricollega.
[9] In questa direzione, Cass. Sez. I 13 luglio 2017, n. 17343, in *www.osservatorioagromafie.it*, secondo cui la natura agricola dell'impresa non può essere desunta in via esclusiva dal dato formale dell'oggetto sociale, richiedendo invece un accertamento in concreto dell'attività effettivamente esercitata; v. F. MAFFEZZONI, *Società agricola: oggetto sociale e fallimento*, in *IUS Crisi d'impresa*, 29 gennaio 2018, ove si evidenzia come, ai fini dell'esenzione dal fallimento, sia irrilevante la sola previsione statutaria di attività astrattamente commerciali, ove esse non risultino svolte in concreto ovvero assumano carattere meramente strumentale rispetto all'attività

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

rafforzamento degli effetti della pubblicità e la persistente centralità del dato sostanziale a rendere la disciplina della sezione speciale agricola difficilmente riconducibile agli schemi tradizionali.
Il problema si accentua se si considera il rapporto tra l'art. 2 del d.lgs. n. 228/2001 e la disciplina generale del registro delle imprese contenuta nel d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581. Quest'ultima, concepita principalmente avendo riguardo alla pubblicità dell'impresa commerciale, si applica alla sezione speciale agricola solo entro i limiti della compatibilità. Proprio tale compatibilità, però, non è stata definita in termini compiuti dal legislatore. L'assenza di una disciplina regolamentare specificamente calibrata sulla peculiarità dell'impresa agricola ha lasciato ampio spazio a prassi camerali differenziate, tanto nella fase dell'iscrizione quanto in quella delle successive modifiche, della tenuta della posizione e degli eventuali procedimenti di cancellazione. Ne deriva una situazione paradossale: a una sezione speciale cui il legislatore attribuisce, per i soggetti agricoli, effetti più intensi di quelli normalmente propri di tale forma di pubblicità non corrisponde una disciplina altrettanto chiara e uniforme delle modalità applicative[10].
In questo quadro, particolare rilievo assume la posizione della società semplice agricola. La sua inclusione tra i soggetti iscrivibili risponde a una logica coerente con la tradizione dell'impresa agricola organizzata in forma non commerciale e con la persistente specialità del relativo statuto[11]. Tuttavia, proprio l'ingresso della società semplice nel circuito pubblicitario camerale mette in evidenza le insufficienze del modello normativo. La società semplice, infatti, è figura che non nasce per il mercato in senso commerciale, né per il sistema della pubblicità legale tipizzata; il suo inserimento nella sezione speciale avviene, dun-

agricola principale. Nello stesso senso, Corte cost. 26 giugno 2025, n. 87, in *www.altalex.com*, la quale, con riguardo alla società semplice, ha ribadito che la fallibilità dell'ente e dei soci postula un accertamento sostanziale circa il carattere prevalentemente commerciale dell'attività esercitata, idoneo a superare il dato formale risultante dal tipo societario.

[10] Nello stesso senso, G. MARASÀ, *op. cit.*, sottolinea l'irrazionalità complessiva del sistema, nel quale alla differenziazione degli effetti dell'iscrizione nelle sezioni speciali non corrisponde una coerente razionalizzazione degli interessi in gioco né una uniforme disciplina applicativa.

[11] Cass. Sez. I 16 febbraio 2012, n. 2286, in *Società*, 2012, 458, la quale esclude l'applicabilità alle società semplici della prescrizione breve di cui all'art. 2949 c.c., ritenuta riferibile alle sole società commerciali iscritte nella sezione ordinaria del registro delle imprese, evidenziando come l'introduzione delle sezioni speciali non abbia inciso sulla natura non commerciale del tipo.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

que, attraverso un meccanismo che la rende visibile, ma senza disciplinare con pari puntualità i profili dinamici della sua vita organizzativa. A ciò si aggiunge un'ulteriore e non meno significativa incongruenza: la medesima sezione speciale continua, infatti, a ospitare, accanto alle società semplici agricole, anche le società semplici non agricole, pur assoggettandole a regimi pubblicitari differenti quanto agli effetti dell'iscrizione, con una disparità di trattamento che contribuisce a rendere sistematicamente instabile l'intero assetto[12]. Ne derivano questioni particolarmente delicate in ordine alla documentazione da depositare, all'aggiornamento delle modifiche soggettive e oggettive, alla qualificazione dell'attività effettivamente esercitata e, soprattutto, al confine tra attività agricola in senso proprio e attività connesse suscettibili di alterare la permanenza del soggetto nell'area agricola.
Può, dunque, dirsi che la sezione speciale *ex* art. 2, d.lgs. n. 228/2001 rappresenti un istituto strutturalmente ibrido. Essa non appartiene pienamente alla logica della pubblicità commerciale, ma neppure si esaurisce in una mera funzione informativa neutrale, poiché dalla sua operatività discendono conseguenze amministrative e pratiche di primario rilievo[13]. Più precisamente, si tratta di una forma di pubblicità che, pur collocata entro il modello organizzativo delle sezioni speciali, presenta per i soggetti agricoli effetti rafforzati sul piano della conoscenza legale e un'incidenza crescente sul piano dell'accesso ai regimi di settore. È proprio questa natura intermedia, solo parzialmente governata dal legislatore, a spiegare perché le difficoltà di iscrizione delle società semplici agricole non costituiscano inconvenienti meramente burocratici, ma riflettano, più in profondità, un problema di coordinamento tra statuto civilistico dell'impresa agricola, sistema della pubblicità legale e prassi amministrativa.

---

[12] L'attribuzione dell'efficacia dichiarativa alle società semplici agricole ha eliminato una disparità rispetto ai soggetti iscritti nella sezione ordinaria, ma ne ha creata un'altra tra società semplici agricole e società semplici non agricole, entrambe iscritte nella medesima sezione speciale, ma sottoposte a regimi pubblicitari differenti quanto agli effetti dell'iscrizione.

[13] Cass. Sez. II 12 ottobre 2012, n. 17500, in *Onelegale*, la quale, con riferimento alla società semplice non agricola, afferma che l'iscrizione nel registro delle imprese ha funzione di pubblicità-notizia e che la cancellazione determina l'inammissibilità del ricorso per cassazione successivamente proposto dalla società. La pronuncia conferma, dunque, che anche una pubblicità qualificata in termini notiziali può produrre effetti giuridici rilevanti; resta tuttavia distinto il regime della società semplice agricola, per la quale l'art. 2, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 richiama l'efficacia di cui all'art. 2193 c.c.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

2. - *I soggetti iscrivibili: la società semplice tra specialità agricola e diritto comune.* L'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 individua i soggetti ammessi all'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, ricomprendendovi gli imprenditori agricoli, i coltivatori diretti e le società semplici esercenti attività agricola. La tripartizione non ha carattere meramente descrittivo, ma riflette una precisa opzione di sistema: il legislatore ha inteso mantenere l'impresa agricola, anche sul piano della pubblicità, entro un perimetro soggettivo coerente con la natura non commerciale dell'attività.
In questa prospettiva, la disposizione distingue nettamente tra i soggetti che accedono alla sezione speciale e quelli che, pur potendo esercitare attività agricola, restano assoggettati al diverso regime pubblicitario proprio dei tipi societari commerciali. Le società in nome collettivo, in accomandita semplice, a responsabilità limitata o per azioni, pur potendo esercitare attività agricola, non accedono al regime pubblicitario proprio della sezione speciale riservata ai soggetti indicati dall'art. 2, d.lgs. n. 228/2001, ma restano soggette all'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese, con applicazione del relativo statuto sul piano pubblicitario e organizzativo. La sezione speciale agricola, pertanto, non coincide con l'intera area dell'impresa agricola collettiva, ma individua, all'interno di essa, il segmento corrispondente ai modelli soggettivi che il legislatore ha ritenuto compatibili con una pubblicità attenuata e con una struttura non commerciale dell'organizzazione[14].
In tale quadro, la posizione della società semplice merita un'attenzione distinta. Essa occupa, infatti, una collocazione peculiare nel sistema codicistico, poiché costituisce il tipo societario destinato all'esercizio di attività non commerciali. Proprio per questo, con riguardo all'agricoltura, la società semplice non rappresenta una figura eccezionale o marginale, ma il modello naturale della gestione collettiva dell'impresa quando l'attività si mantenga entro il perimetro dell'art. 2135 c.c. La sua presenza nella sezione speciale non dipende, dunque, da una scelta contingente del legislatore del 2001, ma si ricollega alla più generale coerenza tra tipo societario adottato e natura dell'attività esercitata.

---

[14] In tal senso, il quadro più recente conferma che il legislatore di settore può attribuire specifici benefici o criteri preferenziali anche a soggetti diversi dalla società semplice agricola, senza tuttavia incidere automaticamente sul regime generale della pubblicità camerale: v. S. GARAVINI - M. MERCURI, *In vigore la nuova Legge che promuove i giovani imprenditori agricoli. Ulteriormente agevolati gli acquisti di fondi rustici*, in *ConsulenzaAgricola*, 2024, 4, 8.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La società semplice, tra i soggetti collettivi, costituisce, pertanto, il referente centrale della disciplina in esame: essa non è soltanto uno dei soggetti ammessi all'iscrizione, ma il punto in cui la specialità del diritto agrario si innesta sulle categorie del diritto comune. Da un lato, infatti, la sua disciplina resta quella dettata dal codice civile; dall'altro, l'accesso alla sezione speciale presuppone che l'attività sociale conservi carattere agricolo in senso proprio o nei limiti consentiti dalla nozione di attività connessa. La società semplice agricola si colloca, così, in una posizione di cerniera tra due ordini normativi: il diritto societario comune, che ne disciplina struttura e funzionamento, e il diritto speciale dell'impresa agricola, che ne condiziona la qualificazione e la permanenza nell'area della specialità.
Un profilo peculiare riguarda la società semplice costituita di fatto. Poiché l'art. 2251 c.c. non impone la forma scritta *ad substantiam*, la società semplice può venire ad esistenza anche in assenza di un formale atto costitutivo, in forza del mero consenso dei soci e dell'effettivo esercizio in comune dell'attività. In linea teorica, ciò rende configurabile anche in agricoltura una società semplice di fatto. Tuttavia, proprio il carattere consensualistico del tipo societario entra in tensione con le esigenze della pubblicità camerale, che richiede pur sempre l'emersione di dati minimi identificativi concernenti i soci, la sede, l'oggetto e la rappresentanza. La questione, pertanto, non riguarda tanto l'ammissibilità civilistica della società semplice di fatto, quanto la possibilità di renderla compatibile con un sistema di iscrizione che postula un sufficiente livello di formalizzazione documentale.
Da questo inquadramento emerge già un dato essenziale: la disciplina dei soggetti iscrivibili non esaurisce una questione di mera classificazione nominale, ma pone un problema di coerenza tra tipo societario adottato, natura dell'attività esercitata e regime pubblicitario applicabile. È proprio con riguardo alla società semplice che tale problema assume il massimo rilievo operativo, rendendo necessario un esame specifico delle condizioni e delle modalità concrete dell'iscrizione.

3. - *Competenza territoriale, documentazione iscrivibile e codici ATECO: le lacune della prassi camerale*. Le criticità operative che accompagnano l'iscrizione della società semplice agricola nella sezione speciale del registro delle imprese emergono già nella fase iniziale del procedimento camerale e si concentrano, in particolare, attorno a tre profili: l'individuazione della competenza territoriale, la definizione

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

della documentazione idonea all'iscrizione e la classificazione dell'attività mediante codici ATECO. Si tratta, solo in apparenza, di questioni meramente tecniche o procedurali. In realtà, proprio in questa fase preliminare si manifesta il limite strutturale del sistema: l'impresa agricola esercitata in forma di società semplice viene ricondotta entro schemi pubblicitari costruiti per fattispecie più formalizzate, con il risultato che l'operatore si trova a colmare, già al momento dell'iscrizione, lacune che il legislatore non ha disciplinato in modo espresso.
Un primo profilo problematico concerne la competenza territoriale dell'ufficio del registro delle imprese. Il sistema generale individua quale criterio ordinario di collegamento la sede dell'impresa. Si tratta di una soluzione coerente con la logica dell'impresa commerciale, ma meno agevole da applicare alla società semplice agricola, la cui attività è strutturalmente ancorata a un dato territoriale materiale, rappresentato dal fondo, dal centro aziendale o, più in generale, dal luogo in cui si svolge l'attività produttiva. La dissociazione tra sede legale e luogo di esercizio dell'attività non è affatto infrequente: essa ricorre, ad esempio, quando i terreni siano ubicati in una Provincia diversa da quella della sede indicata nell'atto costitutivo, ovvero quando la sede venga fissata convenzionalmente presso lo studio del professionista incaricato o presso altro recapito privo di effettivo radicamento nella realtà aziendale. In tali ipotesi, il criterio formale della sede rischia di attribuire la competenza a un ufficio camerale privo di un collegamento sostanziale con l'impresa agricola, con possibili ricadute sia sulla fase istruttoria, sia su quella dell'aggiornamento della posizione. Manca, infatti, una disciplina specifica per l'impresa agricola plurilocalizzata o, comunque, caratterizzata da una dissociazione tra sede formale e localizzazione produttiva dell'attività; né la prassi camerale sembra avere elaborato criteri sufficientemente uniformi per comporre tale frizione.
Un secondo ordine di problemi riguarda la documentazione iscrivibile. Per le società commerciali, il contenuto del fascicolo camerale e gli atti soggetti a deposito trovano una disciplina sufficientemente dettagliata. Con riguardo alla società semplice agricola, invece, il quadro si presenta sensibilmente più incerto. Il punto di partenza è noto: la società semplice, ai sensi dell'art. 2251 c.c., non richiede la forma scritta *ad substantiam*. Tuttavia, l'accesso al registro delle imprese esige necessariamente che la struttura soggettiva e organizzativa della società emerga in termini sufficientemente chiari e documentabili. È proprio in questo passaggio che si apre la principale area di incertezza. Né la

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

legge, né la normativa regolamentare individuano in modo puntuale quale forma debba assumere l'atto costitutivo ai fini dell'iscrizione, quale contenuto minimo esso debba presentare, né secondo quali modalità debbano essere documentate le successive modifiche relative ai soci, alla sede, all'oggetto o ai poteri di rappresentanza. In assenza di una disciplina uniforme, la prassi degli uffici camerali si è sviluppata in modo differenziato: vi sono uffici che richiedono forme documentali più rigorose, altri che accettano atti meno strutturati, altri ancora che subordinano l'iscrizione alla produzione di documentazione integrativa concernente, ad esempio, la disponibilità dei fondi o la specificazione dell'attività esercitata. Il risultato è una significativa variabilità applicativa, che incide direttamente sulla prevedibilità dell'esito della pratica e, in definitiva, sulla certezza giuridica degli operatori.

Un terzo profilo di criticità concerne la classificazione dell'attività mediante codici ATECO. In linea teorica, tali codici rispondono a finalità di classificazione statistica e amministrativa; nella prassi camerale, tuttavia, essi assumono, spesso, un rilievo ben più incisivo, poiché vengono utilizzati come indice sintetico della qualificazione dell'attività dichiarata. È qui che emerge con particolare evidenza la distanza tra la logica della classificazione amministrativa e la struttura normativa dell'art. 2135 c.c. La nozione civilistica di attività agricola, specie dopo la riforma del 2001, si fonda su un criterio sostanziale e funzionale, capace di ricomprendere, accanto alle attività essenziali, anche un'area più ampia di attività connesse. La sua traduzione in codici ATECO non rappresenta, pertanto, una mera operazione descrittiva, ma un passaggio che nella prassi tende a incidere sulla stessa percezione amministrativa della natura dell'attività esercitata. Ciò nonostante, oggetti sociali molto simili possono ricevere inquadramenti differenti a seconda dell'ufficio camerale competente, con effetti pratici non irrilevanti, soprattutto quando dalla classificazione dipendano ulteriori valutazioni amministrative o l'accesso a specifiche misure di sostegno.

La difficoltà aumenta quando l'oggetto sociale ricomprende attività che, pur potendo essere ricondotte all'area agricola o a quella delle attività connesse, si collocano in settori caratterizzati da crescente complessità applicativa, come l'agriturismo, la fattoria didattica o la produzione energetica in ambito agricolo. In tali casi, il codice ATECO non costituisce soltanto uno strumento descrittivo, ma tende a diventare, nella prassi, il veicolo attraverso cui l'ufficio camerale opera una prima – e talvolta decisiva – qualificazione dell'attività, con il rischio di so-

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

vrapporre impropriamente il piano della classificazione amministrativa a quello della qualificazione giuridica. Il problema è tanto più evidente ove si consideri che, proprio nelle discipline agevolative più recenti, l'individuazione della natura agricola dell'impresa si innesta su definizioni soggettive e oggettive non sempre perfettamente coordinate, sì che un dato classificatorio pensato per finalità amministrative finisce, di fatto, per assumere rilievo anche sul terreno dell'accesso ai benefici[15].
Il quadro che emerge è, dunque, quello di un sistema nel quale la fase di accesso alla sezione speciale non si risolve in una mera registrazione di dati predefiniti, ma resta esposta a un elevato tasso di frammentazione interpretativa. Proprio nella determinazione della competenza territoriale, nella valutazione della sufficienza documentale e nella scelta del codice ATECO si manifesta la persistente difficoltà di ricondurre la società semplice agricola entro criteri applicativi uniformi, con la conseguenza che l'esito della pratica dipende ancora, in misura non trascurabile, dagli orientamenti del singolo ufficio camerale.

4. - *Le attività connesse e il rischio di riqualificazione commerciale: il confine mobile dell'impresa agricola*. La nozione di attività connessa costituisce uno dei punti di maggiore complessità dell'intera disciplina dell'impresa agricola. L'art. 2135, comma 3, c.c., nella formulazione risultante dalla riforma del 2001, ricomprende nell'area agricola le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione aventi ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione e ospitalità come definite dalla legge. Il criterio unificante è quello della prevalenza, intesa come nesso sostanziale che mantiene l'attività ulteriore entro l'orbita dell'impresa agricola.
Tale criterio, tuttavia, non presenta carattere statico. La prevalenza

[15] In questa direzione, il più recente quadro normativo conferma come la qualificazione dell'impresa agricola si intrecci sempre più spesso con definizioni soggettive e oggettive non perfettamente coordinate: v. S. GARAVINI - M. MERCURI, *op. cit*., che evidenziano il difetto di coordinamento tra la nozione di impresa giovanile agricola *ex* l. 15 marzo 2024, n. 36 e quella di imprenditore agricolo professionale *ex* d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

non può essere verificata soltanto sul piano astratto dell'oggetto sociale, ma deve essere accertata alla luce dell'attività effettivamente esercitata e del concreto assetto organizzativo dell'impresa. È proprio qui che la nozione di attività connessa rivela la sua maggiore problematicità applicativa: il confine tra impresa agricola e impresa commerciale non è predeterminato in via normativa, ma dipende dalla persistenza, nel caso concreto, di un rapporto di strumentalità e subordinazione funzionale rispetto all'attività agricola principale.
Quando le attività ulteriori cessano di presentarsi come prosecuzione funzionale dell'attività agricola principale e acquistano una consistenza economica e organizzativa tale da renderle autonome rispetto al nucleo agricolo originario, il presupposto stesso della connessione viene meno. In tale eventualità non si determina soltanto una diversa lettura descrittiva dell'attività, ma si apre un problema più radicale di coerenza tra attività effettiva, qualificazione giuridica del soggetto e regime pubblicitario applicabile. Per la società semplice, ciò assume rilievo particolare, perché questo tipo societario è strutturalmente destinato all'esercizio di attività non commerciale; ne consegue che l'eventuale slittamento dell'attività fuori dal perimetro dell'art. 2135 c.c. determina un disallineamento che non può restare privo di conseguenze sul piano organizzativo e camerale.
Il problema pratico è che tale slittamento non si produce, di regola, in modo istantaneo, né attraverso un momento formalmente riconoscibile. Esso si realizza, piuttosto, per progressiva trasformazione dell'assetto produttivo: incremento delle attività di trasformazione, crescita della vendita diretta, sviluppo di servizi agrituristici o didattici, integrazione di attività energetiche o di valorizzazione del compendio rurale. In questo processo, la posizione camerale della società semplice può rimanere immutata anche quando la realtà imprenditoriale si sia già significativamente allontanata dal paradigma originario. Si determina, così, una frattura tra permanenza formale nella sezione speciale e progressiva alterazione sostanziale del modello agricolo, frattura che può incidere non soltanto sulla qualificazione civilistica dell'impresa, ma anche sulla fruizione di benefici e regimi speciali costruiti sul presupposto della stabile appartenenza del soggetto all'area dell'agricoltura[16].

[16] In questa prospettiva, la perdita del nesso di prevalenza non assume rilievo soltanto sul piano definitorio, ma può riflettersi sulla permanenza dei presupposti richiesti per l'accesso a regimi di favore costruiti sullo *status* agricolo del soggetto, come emerge anche nelle più recenti discipline settoriali.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Il nodo più delicato resta, sul piano applicativo, la determinazione della soglia oltre la quale la connessione non può più dirsi sussistente. L'art. 2135, comma 3, c.c. non detta parametri quantitativi rigidi, né rinvia a una disciplina secondaria che individui soglie prestabilite. La verifica assume, pertanto, carattere inevitabilmente casistico e richiede una valutazione complessiva della funzione svolta dalle attività ulteriori rispetto all'organizzazione agricola. Tale valutazione risulta ulteriormente complessa, come emerge dalla giurisprudenza formatasi soprattutto in ambito tributario e concorsuale, nella quale si rinvengono criteri interpretativi non sempre coincidenti, con effetti di accentuazione dell'incertezza applicativa[17]. Proprio per questo motivo, la questione tende a emergere in sedi diverse e non sempre coordinate tra loro: nella prassi camerale, nelle verifiche amministrative relative ai requisiti per l'accesso ai benefici, nei controlli fiscali e, solo in caso patologico, nel contenzioso. A ciò si aggiunge l'assenza di un procedimento normativamente tipizzato per il passaggio dalla sezione speciale alla sezione ordinaria, che accentua ulteriormente l'incertezza e lascia il riallineamento tra realtà produttiva e posizione camerale privo di un percorso definito.

Un ulteriore profilo problematico concerne, infatti, il momento in cui sorge l'esigenza di aggiornare la posizione camerale. La disciplina vigente non stabilisce espressamente quando il mutamento sostanziale dell'attività debba tradursi in un corrispondente adeguamento dell'iscrizione. Ne consegue che il riallineamento tra realtà produttiva e rappresentazione pubblicitaria è rimesso, nella maggior parte dei casi, all'iniziativa del soggetto interessato, senza che vi sia un meccanismo specifico di emersione automatica del mutamento. Anche per questa ragione, le situazioni di permanenza nella sezione speciale oltre il limite sostanziale della qualificazione agricola risultano, nella pratica, tutt'altro che improbabili.

---

[17] In ambito concorsuale, la giurisprudenza di legittimità valorizza un criterio incentrato sulla prevalenza quantitativa dei prodotti propri rispetto a quelli acquistati da terzi, con onere della prova a carico di chi invochi l'esenzione: v. Cass. Sez. I 7 febbraio 2023, n. 3647, in *IlCaso.it*, 2023, e Cass. Sez. I 24 gennaio 2023, n. 2162, in *Fallimento*, 2023, 7, 930. In ambito tributario, la verifica risulta più articolata, richiedendosi, oltre alla prevalenza dei prodotti propri, che l'attività non assuma dimensioni tecnico-organizzative tali da renderla autonoma rispetto al nucleo agricolo e che sussista un vincolo di strumentalità o complementarietà funzionale rispetto all'attività principale: v. Cass. Sez. V 28 luglio 2017, n. 18829, in *Fisco*, 2017, 32-33, 3196. Il diverso approccio metodologico dei due settori può condurre a qualificazioni non coincidenti della medesima attività.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Le ricadute del fenomeno non si esauriscono nel solo piano pubblicitario. La perdita della qualificazione agricola può incidere sulla spettanza dei regimi agevolativi collegati allo *status* di imprenditore agricolo e, sul piano della crisi, comporta il venir meno dell'estraneità dell'impresa all'area della liquidazione giudiziale, istituto che il Codice della crisi riserva all'imprenditore commerciale non minore. Il problema risulta, oggi, ulteriormente accentuato dalla stratificazione di discipline speciali che, pur ruotando attorno alla nozione di impresa agricola, adottano requisiti non perfettamente sovrapponibili, come dimostrano le recenti disposizioni in materia di impresa giovanile agricola e di agevolazioni connesse all'acquisto dei terreni[18].
Proprio per la società semplice, pertanto, il mantenimento o la perdita del requisito agricolo non rappresentano un problema meramente classificatorio, ma investono il complessivo statuto giuridico dell'impresa.
In termini prudenziali, il professionista che assiste una società semplice agricola dovrebbe verificare periodicamente non solo la coerenza dell'oggetto sociale con l'art. 2135 c.c., ma anche la concreta incidenza economica e organizzativa delle attività ulteriori rispetto a quelle agricole in senso proprio. Tale verifica non riguarda la mera compresenza di attività connesse, espressamente ammessa dal codice, ma l'accertamento periodico del permanere del loro carattere strumentale rispetto al nucleo agricolo dell'impresa.

5. - *Modifiche soggettive e oggettive della società semplice agricola: lacune normative e aggiornamento della posizione camerale.* Se la fase di accesso alla sezione speciale presenta le difficoltà applicative già esaminate, la gestione dinamica della posizione camerale della società semplice agricola pone problemi non meno rilevanti, e per taluni aspetti ancor più delicati, in ragione della mancanza di una disciplina

[18] Ai fini della qualificazione soggettiva dell'impresa agricola e dell'accesso ai relativi benefici, si considerino le recenti disposizioni in materia di impresa giovanile agricola introdotte dalla l. 15 marzo 2024, n. 36, che, pur non incidendo direttamente sulla definizione codicistica di cui all'art. 2135 c.c., individuano requisiti soggettivi e organizzativi autonomi ai fini dell'accesso alle misure agevolative, richiedendo, tra l'altro, che l'oggetto sociale sia esclusivamente riconducibile alle attività agricole. In particolare, rileva l'art. 2, che definisce l'impresa giovanile agricola, nonché l'art. 8, che introduce criteri di priorità nell'esercizio della prelazione agraria a favore delle imprese agricole giovanili, confermando la tendenza del legislatore a costruire regimi differenziati fondati su nozioni non perfettamente sovrapponibili di impresa agricola.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

specificamente dedicata alle vicende modificative. Mentre, per le società commerciali, il codice civile e la normativa regolamentare individuano con sufficiente analiticità gli atti soggetti a iscrizione, i termini per il deposito e le conseguenze dell'omissione, per la società semplice agricola il quadro resta frammentario. Le disposizioni generali del sistema del registro delle imprese si applicano soltanto nei limiti della compatibilità, ma tale compatibilità, come si è già osservato, non è mai stata definita in modo compiuto con riferimento alle peculiarità dell'impresa agricola organizzata in forma semplice.

Il problema si manifesta, in particolare, con riguardo a tre ordini di vicende: quello delle modifiche soggettive, che investono la composizione della compagine sociale; quello delle modifiche oggettive, che riguardano l'oggetto, la sede e l'assetto produttivo dell'impresa; e quello delle modifiche concernenti i poteri di rappresentanza, particolarmente rilevanti nei rapporti esterni.

Le modifiche soggettive costituiscono un primo terreno di criticità. L'ingresso di nuovi soci, il recesso, l'esclusione o il trasferimento della partecipazione non incidono soltanto sulla struttura interna del rapporto sociale, ma possono riflettersi, in concreto, anche sull'assetto imprenditoriale della società agricola. Il loro rilievo non dipende tanto dalla sola variazione numerica o personale della compagine, quanto dalla circostanza che, nella società semplice agricola, la dimensione soggettiva continua spesso a intrecciarsi strettamente con l'organizzazione concreta dell'attività. Nonostante tale rilievo, la normativa non stabilisce, con riguardo alla società semplice agricola, né termini né modalità specifiche per l'aggiornamento della posizione camerale in caso di variazione soggettiva, sicché la prassi degli uffici continua a muoversi entro coordinate non uniformi.

Un profilo di speciale delicatezza riguarda il trasferimento delle partecipazioni. Nella società semplice, la partecipazione non è incorporata in un titolo e non circola secondo moduli tipizzati assimilabili a quelli delle società di capitali. Il trasferimento si colloca, dunque, entro una logica essenzialmente consensualistica, nei limiti consentiti dal contratto sociale. Ne deriva che la modificazione della compagine può risultare pienamente efficace sul piano civilistico pur senza tradursi, con immediatezza, in una corrispondente emersione pubblicitaria. È proprio questa possibile divaricazione tra efficacia del mutamento nei rapporti interni e aggiornamento della posizione camerale a costituire una delle principali fonti di opacità del sistema.

Le modifiche oggettive pongono questioni in parte diverse, ma non

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

meno rilevanti. L'ampliamento o la riduzione dell'oggetto sociale, l'introduzione di nuove attività, il mutamento dell'assetto produttivo, l'acquisizione o la perdita della disponibilità dei fondi, nonché la variazione della sede, sono vicende che dovrebbero riflettersi in un corrispondente aggiornamento della posizione iscritta. Tuttavia, proprio con riguardo alla società semplice agricola, la disciplina non chiarisce né quali modifiche debbano considerarsi immediatamente rilevanti sul piano pubblicitario, né entro quali termini esse debbano essere portate a conoscenza dell'ufficio del registro. Il punto critico, qui, non è tanto stabilire se la modifica sia civilisticamente valida, quanto comprendere quando essa divenga giuridicamente rilevante ai fini della corretta rappresentazione della società nel registro delle imprese. Il problema si accentua quando la modifica oggettiva investa il confine tra attività agricola e attività ulteriori, poiché in tal caso la questione dell'aggiornamento camerale si intreccia con quella, distinta ma contigua, della perdurante coerenza dell'attività con il paradigma dell'art. 2135 c.c.

Analoga incertezza si riscontra con riguardo alla variazione della sede. Il trasferimento in una Provincia diversa non implica soltanto una modifica del dato formale risultante dal registro, ma incide anche sul profilo della competenza territoriale dell'ufficio camerale, con tutte le difficoltà già evidenziate in relazione alla dissociazione tra sede legale e luogo effettivo di esercizio dell'attività agricola. Anche sotto questo aspetto, il sistema non offre una disciplina specifica per la società semplice agricola, né assicura una gestione uniforme del passaggio tra uffici.

Un ulteriore profilo riguarda le modifiche dei poteri di rappresentanza. Per le società commerciali, la pubblicità relativa agli organi gestori e ai poteri rappresentativi è inserita entro un regime normativamente più strutturato. Per la società semplice, invece, la rappresentanza segue le regole del tipo codicistico e non trova, sul piano della pubblicità camerale, una disciplina altrettanto analitica. Ne consegue che il mutamento dei poteri di firma o di amministrazione può non trovare un'immediata e adeguata corrispondenza nella risultanza camerale, con possibili incertezze nei rapporti con la pubblica amministrazione[19], con gli istituti di credito e con i terzi che facciano affidamento sulla posizione iscritta per identificare i soggetti legittimati a

[19] Cass. Sez. V 5 aprile 2022, n. 10878 e n. 10882, in *Onelegale*, secondo cui, in ragione dell'obbligo di iscrizione della società semplice agricola nella sezione speciale del registro delle imprese, l'Agenzia delle Entrate è tenuta a consultare il registro al

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

impegnare la società.
Il quadro complessivo che emerge è, dunque, quello di una disciplina che, nella fase dinamica della vita societaria, si rivela ancor più lacunosa di quanto non sia nella fase costitutiva. Se, almeno per l'accesso alla sezione speciale, gli uffici camerali hanno progressivamente sviluppato prassi operative relativamente consolidate, nella gestione delle vicende modificative permane un'area di notevole incertezza, nella quale l'aggiornamento della posizione è rimesso in misura eccessiva alla cura del soggetto iscritto, senza che l'ordinamento predisponga meccanismi di emersione automatica del mutamento.
La lacuna normativa non riguarda solo la mancanza di una tipizzazione degli atti da depositare, ma investe il problema, ben più rilevante, del raccordo tra modificazione civilistica ed emersione pubblicitaria: la società semplice agricola può subire mutamenti pienamente validi ed efficaci sul piano interno senza che l'ordinamento predisponga, con pari chiarezza, il loro tempestivo riflesso nel registro delle imprese. Dal punto di vista operativo, ogni modifica relativa ai soci, alla sede, all'oggetto o ai poteri di rappresentanza dovrebbe essere valutata immediatamente non solo nella sua validità civilistica, ma anche nella sua rilevanza pubblicitaria, predisponendo un corredo documentale quanto più possibile completo e coerente.

6. - *Il raccordo con la qualifica di imprenditore agricolo professionale: iscrizione camerale e accesso ai benefici di settore.* Le criticità del sistema pubblicitario della società semplice agricola assumono un rilievo ancora più netto quando vengono poste in relazione con la qualifica di imprenditore agricolo professionale[20]. È su questo terreno, infatti, che le insufficienze della posizione camerale cessano di rilevare come meri problemi di regolarità formale e si traducono in effetti immediati sull'accesso ai benefici di settore, sulla loro conservazione e sulla verificabilità dei relativi presupposti.
Occorre, anzitutto, tenere distinti i due piani. L'art. 1 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 definisce l'imprenditore agricolo professionale come il soggetto che, in possesso di adeguate conoscenze e competenze professionali, dedica alle attività agricole almeno il cinquanta per

fine di verificare l'identità attuale del legale rappresentante prima di procedere a una verifica fiscale, pena la violazione dei princìpi di parità delle armi e del diritto di difesa *ex* art. 41 CDFUE e art. 6, legge n. 212/2000.
[20] In tema cfr. F. TEDIOLI, *L'imprenditore agricolo professionale tra disciplina legislativa e prassi amministrativa*, in *ConsulenzaAgricola*, 2026, 177.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

cento del proprio tempo di lavoro complessivo e da esse ricava almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro, con riduzione al venticinque per cento nelle zone svantaggiate. Per le società agricole, tuttavia, il riferimento normativo decisivo è costituito dall'art. 1, comma 3, del medesimo decreto. Tale disposizione richiede, anzitutto, che lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c. Essa richiede, inoltre, il possesso di specifici requisiti soggettivi, modulati in funzione del tipo societario. Nelle società di persone, almeno un socio deve essere in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale; nelle società in accomandita semplice, tale qualifica deve riferirsi ai soci accomandatari. Nelle società di capitali e nelle cooperative, invece, almeno un amministratore deve essere in possesso della medesima qualifica e, nel caso delle cooperative, deve anche rivestire la qualità di socio. Il d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101, con l'introduzione del comma 3 *bis*, ha infine chiarito che la qualifica di imprenditore agricolo professionale può essere apportata dall'amministratore ad una sola società[21].

L'iscrizione nella sezione speciale non attribuisce dunque, di per sé, la qualifica di IAP. L'accertamento resta fondato su requisiti sostanziali ulteriori, che la normativa statale definisce e che la prassi amministrativa verifica in concreto. Nondimeno, la posizione camerale svolge una funzione istruttoria essenziale: essa identifica il soggetto, rendendo conoscibili forma, sede, compagine e attività dichiarata, e costituisce normalmente il primo quadro documentale attraverso cui l'amministrazione ricostruisce la riconducibilità dell'impresa all'area agricola. In questo senso, la pubblicità camerale, pur non essendo costitutiva della qualifica, diventa nella pratica un presupposto documentale difficilmente surrogabile per il suo riconoscimento e per il controllo della sua permanenza. Più che sul piano della titolarità astratta della qualifica, la centralità della risultanza camerale si manifesta, dunque, sul terreno della verificabilità amministrativa dei relativi presupposti. La stessa giurisprudenza mostra, tuttavia, che tale funzione istruttoria non si traduce in un regime uniforme di rilevanza della pubblicità camerale, poiché, mentre in alcuni ambiti essa è valorizzata in termini

[21] Il quadro si complica ulteriormente ove si consideri che la qualifica di IAP non esaurisce più il novero delle figure rilevanti ai fini dell'accesso ai benefici di settore, dovendosi oggi confrontare anche con definizioni ulteriori - come quella di impresa giovanile agricola introdotta dalla l. 15 marzo 2024, n. 36 - costruite secondo criteri solo parzialmente coincidenti con quelli del d.lgs. n. 99/2004.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

particolarmente rigorosi, in altri, è stata ritenuta sufficiente l'iscrizione della società agricola con l'indicazione dei soci, escludendosi la necessità di una distinta iscrizione personale del socio che eserciti l'attività in forma collettiva[22].

Per la società semplice agricola tale raccordo è particolarmente delicato. La struttura del tipo societario è connotata da elasticità formale e da un apparato pubblicitario meno penetrante rispetto a quello delle società commerciali; la qualifica IAP, al contrario, richiede stabilità e verificabilità dei requisiti in capo al soggetto che apporta la professionalità richiesta dalla legge. Ne consegue che, anche in questo ambito, il rischio non è tanto quello dell'invalidità civilistica delle vicende societarie, quanto quello del loro mancato o incompleto allineamento con la posizione camerale. Una variazione della compagine, dell'assetto gestorio o della concreta organizzazione dell'attività può risultare perfettamente efficace sul piano interno e, tuttavia, non trovare un tempestivo riflesso nella rappresentazione amministrativa dell'impresa. Quando ciò accade, la criticità si trasferisce immediatamente sul terreno della qualifica IAP e dei benefici ad essa collegati.

Le ricadute operative sono evidenti. Se il socio, o il soggetto la cui attività consente alla società di soddisfare i requisiti richiesti, perde tale ruolo o cessa di apportare i requisiti necessari, la società può continuare a presentarsi formalmente come coerente con il quadro originario pur non possedendo più, sul piano sostanziale, i presupposti per il mantenimento della qualifica e del regime di favore. Simmetricamente, il mancato aggiornamento dell'ingresso di un nuovo soggetto qualificato o della riorganizzazione dell'attività può ritardare o compromettere il riconoscimento di benefici astrattamente spettanti. In entrambe le ipotesi, il problema applicativo non nasce tanto dalla norma attributiva della qualifica, quanto dalla fragilità del raccordo tra

[22] In tema di riconoscimento della ruralità dell'abitazione del socio di società agricola semplice, Cass. Sez. Trib. 15 giugno 2021, n. 16814, in *www.osservatorioagromafie.it*, ha affermato che è sufficiente l'iscrizione della società agricola, con l'indicazione dei soci, nel registro delle imprese, non potendo il socio che svolga l'attività imprenditoriale agricola in forma collettiva essere onerato di una doppia iscrizione. Sul punto v. anche L. CENICOLA, *Variazione del classamento di una abitazione e richiesta di ruralità. Socio di società agricola non iscritto nel Registro delle imprese*, in questa Riv., 2021, 4, il quale sottolinea che, quando il legislatore intende far discendere effetti specifici da una determinata iscrizione nella sezione speciale, lo prevede espressamente. Nello stesso senso, sul carattere non generalizzabile della rilevanza della iscrizione camerale e sul suo espresso rilievo, invece, ai fini della prelazione agraria delle società agricole, v. P. TONALINI, *Prelazione agraria e società agricole*, in *Riv. Notariato*, 2022, 635 ss.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

dati sostanziali e loro emersione amministrativa.
Il requisito del tempo di lavoro e, più in generale, l'accertamento concreto dei presupposti dello IAP confermano ulteriormente questo dato. La disciplina legislativa appare lineare nella formulazione, ma la sua applicazione alle società, e, in particolare, alle società semplici, è inevitabilmente più complessa, poiché l'attività del socio nell'impresa non è normalmente documentata attraverso strumenti tipizzati assimilabili a quelli del lavoro subordinato. La verifica si fonda, quindi, su un insieme di elementi indiziari e amministrativi – posizione previdenziale, dati fiscali, risultanze camerali, struttura produttiva dell'azienda – la cui attendibilità dipende anche dalla correttezza e completezza della posizione iscritta.
Anche gli sviluppi più recenti in materia di prelazione agraria confermano, del resto, che la regolarità e completezza della risultanza camerale possono assumere, in specifici ambiti, una funzione ben più incisiva di quella meramente descrittiva, fino a incidere concretamente sulla possibilità di far valere diritti o preferenze costruiti su determinate qualifiche soggettive[23].
Tornando al raccordo tra iscrizione camerale e qualifica IAP, esso costituisce uno dei punti di maggiore fragilità dell'intero sistema. I requisiti della qualifica sono definiti dalla legge con sufficiente precisione. La loro verifica, il loro mantenimento e le relative ricadute applicative dipendono, però, in misura rilevante dalla qualità della rappresentazione amministrativa dell'impresa. Per la società semplice agricola, nella quale l'aggiornamento della posizione camerale resta affidato in larga parte all'iniziativa del soggetto iscritto e del professionista che lo assiste, il rischio operativo non è quello dell'invalidità degli atti societari, ma quello della progressiva erosione dei presupposti della qualifica IAP, senza che tale erosione emerga tempestivamente sul piano amministrativo: una divergenza che può restare latente sino

[23] In questa prospettiva, la giurisprudenza ha valorizzato in modo particolarmente rigoroso la funzione della risultanza camerale in materia di prelazione agraria. V. Cass. Sez. III 7 agosto 2023, n. 23989, in *www.tedioli.com*, secondo cui l'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 99/2004 richiede che la qualifica di coltivatore diretto dei soci risulti da un'iscrizione espressamente diretta a tale fine, non essendo sufficiente che essa emerga solo indirettamente da atti aventi diverso oggetto; nello stesso senso, App. Bologna 1° febbraio 2024, n. 248, e App. Firenze 18 maggio 2023, n. 1073, in *Onelegale*, le quali, con specifico riferimento a società semplici agricole, ribadiscono la necessità che la qualifica risulti in modo espresso dalla pubblicità camerale, a tutela dell'affidamento del terzo acquirente.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

alla verifica amministrativa, con possibili conseguenze sulla permanenza dei benefici già fruiti o in corso di fruizione.

7. - *Cancellazione d'ufficio e vuoti normativi: la posizione della società semplice agricola tra inerzia del sistema e rischi applicativi*. Se i paragrafi precedenti hanno evidenziato le difficoltà che accompagnano l'accesso alla sezione speciale e la gestione dinamica della posizione camerale, un profilo distinto e non meno problematico riguarda l'uscita dal registro e, segnatamente, la cancellazione della società semplice agricola dalla sezione speciale, tanto nella forma volontaria quanto – ed è qui che si concentrano i principali nodi irrisolti – nella forma della cancellazione d'ufficio per inattività o per perdita dei requisiti che giustificano la permanenza nell'area della specialità agricola.
Il quadro normativo non è, sul punto, del tutto privo di riferimenti, poiché il d.p.r. 23 luglio 2004, n. 247[24] disciplina la cancellazione d'ufficio delle imprese individuali e delle società di persone non più operative. Con riguardo alla società semplice agricola iscritta nella sezione speciale, tuttavia, tale disciplina opera solo come cornice procedimentale generale e non risolve specificamente il rapporto tra perdita dei requisiti sostanziali dell'impresa agricola e permanenza della pubblicità speciale.
Il nodo problematico riguarda, piuttosto, il fatto che tale disciplina, costruita in termini generali, non è specificamente calibrata sulla posizione della società semplice agricola iscritta nella sezione speciale. Proprio per questo, se il procedimento di cancellazione per inattività può dirsi normativamente previsto, restano assai meno definiti il rapporto tra perdita sostanziale del requisito agricolo e permanenza dell'iscrizione, nonché il raccordo tra mutamento dell'attività effettivamente esercitata e adeguamento della pubblicità speciale.

---

[24] Sul piano procedimentale, la cancellazione d'ufficio delle imprese individuali e delle società di persone è disciplinata dal d.p.r. 23 luglio 2004, n. 247. Per le società di persone, il procedimento è avviato dal registro delle imprese quando ricorra una delle circo-stanze indicate dall'art. 3 del regolamento, tra cui, in particolare, l'irreperibilità presso la sede legale, il mancato compimento di atti di gestione per tre anni consecutivi, la mancanza del codice fiscale, la mancata ricostituzione della pluralità dei soci nel termine di sei mesi o la decorrenza del termine di durata in assenza di proroga tacita. Il procedimento, finalizzato all'aggiornamento e all'attendibilità del registro, conduce all'eliminazione delle posizioni non più operative, ma non disciplina in modo specifico il caso della società semplice agricola che abbia perduto i requisiti sostanziali per permanere nella sezione speciale.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Il silenzio del legislatore non concerne, dunque, l'esistenza di un potere generale di cancellazione delle società di persone non più operative, ma la mancata predisposizione di regole espressamente modellate sulle peculiarità della società semplice agricola, specie con riguardo alle ipotesi in cui la criticità non derivi da una cessazione dell'attività in senso formale, bensì dalla progressiva perdita dei requisiti sostanziali che giustificano la permanenza del soggetto nell'area della specialità agricola. Alcuni uffici hanno avviato, in concreto, procedimenti di cancellazione d'ufficio anche nei confronti di società semplici agricole rimaste inattive per periodi prolungati o prive di aggiornamenti significativi della propria posizione. Tali iniziative trovano un fondamento generale nella disciplina della cancellazione d'ufficio delle società di persone non più operative, ma confermano, al tempo stesso, l'assenza di una regolazione espressamente calibrata sulla specificità della società semplice agricola iscritta nella sezione speciale. Il profilo problematico non riguarda, dunque, l'esistenza in sé del potere di cancellazione, quanto piuttosto i limiti e le modalità del suo adattamento a un soggetto connotato da specialità, specie nei casi in cui la criticità non dipenda dalla mera inattività, ma dal progressivo disallineamento tra attività effettivamente esercitata e permanenza della pubblicità speciale.

A questa prima ipotesi, relativa all'inattività, se ne affianca una seconda, ancor più complessa, concernente la perdita dei requisiti che condizionano la permanenza nella sezione speciale. Qui il vuoto normativo non riguarda tanto l'accertamento sostanziale dell'attività – tema già esaminato – quanto la mancanza di un procedimento che consenta di tradurne gli esiti in un effetto ordinato sul piano pubblicitario. La disciplina vigente non prevede, infatti, un controllo periodico dei requisiti da parte dell'ufficio camerale, né un procedimento officioso specificamente modellato sull'ipotesi della perdita della qualificazione agricola. Il sistema lascia, così, il riallineamento tra realtà sostanziale e posizione iscritta privo di specifici meccanismi di emersione officiosa, rimettendo sostanzialmente alla parte l'onere dell'aggiornamento.

Ne deriva un effetto paradossale. Il registro delle imprese, istituto preordinato a garantire conoscibilità e affidabilità delle situazioni giuridiche degli operatori economici, rischia di trasformarsi, con riguardo alle società semplici agricole inattive o sostanzialmente riqualificate, in un archivio di posizioni non più corrispondenti alla realtà, senza che

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

l'ordinamento predisponga strumenti adeguati per intercettarne tempestivamente l'alterazione.
Un ulteriore aspetto di particolare rilievo concerne gli effetti della cancellazione. Per le società di capitali, il legislatore ha collegato alla cancellazione dal registro effetti estintivi espressamente disciplinati[25]. Per la società semplice, invece, il rapporto tra cancellazione e permanenza del soggetto si atteggia in modo diverso. Essa non acquista la propria soggettività in forza dell'iscrizione e, correlativamente, la cancellazione dalla sezione speciale non può essere automaticamente equiparata a un effetto estintivo in senso civilistico[26]. Quest'ultima incide sulla visibilità pubblica della società e può produrre conseguenze rilevanti sul piano della dimostrazione dello *status* agricolo e dell'accesso ai benefici connessi, ma non determina, di per sé, la cessazione del rapporto sociale né travolge automaticamente la validità delle vicende negoziali sottostanti. Si tratta di un dato sistematicamente rilevante, che impone di tenere distinta la dimensione pubblicitaria da quella propriamente civilistica.
A ciò si aggiunge il problema, tutt'altro che marginale, della riattivazione della posizione camerale. Quando una società semplice agricola intenda riprendere l'attività o riallineare una posizione non più aggiornata, si scontra frequentemente con difficoltà operative notevoli: documentazione originaria incompleta, compagine nel frattempo mutata, assetto dei poteri non più chiaramente ricostruibile, necessità di riallineare oggetto sociale, sede e disponibilità dei fondi alla situazione effettiva. In tali casi, la fase di riattivazione riproduce, spesso, in forma aggravata, tutte le incertezze già riscontrate nella fase di primo accesso, con l'ulteriore complicazione di dover ricostruire una continuità pubblicitaria ormai interrotta o comunque opaca.

---

[25] Cfr. F. TEDIOLI, *Riflessi processuali della equiparazione tra la cancellazione della società dal registro delle imprese e la sua estinzione*, in *Il giusto processo civile*, 2011, 1227; ID., *Riflessi processuali della cancellazione della società dal registro delle imprese*, in *Ec Legal*, 9 ottobre 2018.
[26] In senso apparentemente contrario, C.G.T. II grado Toscana, Sez. II 4 agosto 2025, n. 923, in *Onelegale*, che - con riferimento a una società agricola in forma di società semplice - ha affermato che la cancellazione dal registro delle imprese produce l'effetto costitutivo dell'estinzione irreversibile della società, con conseguente interruzione dei processi pendenti *ex* art. 40, d.lgs. n. 546/1992. La pronuncia, pur comprensibile nell'economia del giudizio tributario, non convince sul piano sistematico: essa assimila la società semplice agricola al regime estintivo delle società di capitali *ex* art. 2495 c.c., senza considerare che la società semplice non fonda la propria esistenza giuridica sull'iscrizione, né può perdere per effetto della sola cancellazione camerale quella soggettività che dall'iscrizione non dipende.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Il quadro complessivo conferma, dunque, che la cancellazione rappresenta l'ultimo anello di una catena normativa strutturalmente incompleta. Il sistema ha previsto l'accesso alla sezione speciale senza disciplinarne compiutamente la gestione dinamica; ha rimesso la gestione dinamica all'iniziativa del soggetto iscritto senza predisporre adeguati meccanismi di controllo; e ha lasciato sostanzialmente privo di regolazione specifica il momento dell'uscita dal registro. È proprio in questa mancanza di una disciplina della fase estintiva del rapporto pubblicitario della società semplice agricola che si coglie uno dei limiti più evidenti dell'attuale assetto normativo.

8. - *Considerazioni conclusive: la società semplice agricola tra flessibilità civilistica e deficit di rappresentazione pubblicitaria*. L'analisi svolta consente di individuare con chiarezza il tratto strutturale che accomuna le criticità esaminate. La società semplice agricola non presenta, in sé, particolari rigidità sul piano civilistico; al contrario, il tipo si caratterizza per una marcata elasticità, coerente con la sua funzione storica e con la possibilità che esso operi anche al di fuori dell'esercizio di un'attività d'impresa in senso stretto[27]. Le difficoltà emergono, piuttosto, nel momento in cui tale modello viene inserito nel sistema del registro delle imprese, il quale presuppone un grado di formalizzazione e di stabilità dei dati che la disciplina vigente non assicura in modo adeguato.
Il dato conclusivo può essere formulato in termini sintetici. Il sistema non soffre di un difetto di validità delle vicende societarie, ma di un limite strutturale della loro emersione pubblicitaria. Le trasformazioni della compagine, dell'assetto gestorio e dell'attività esercitata sono normalmente valide ed efficaci sul piano civilistico; ciò che manca è un meccanismo normativo idoneo a garantirne un riflesso tempestivo e coerente nella posizione camerale. Ne deriva un disallineamento strutturale che incide sulla trasparenza del registro e sulla corretta percezione esterna della situazione giuridica dell'impresa. In questa prospettiva, la pubblicità relativa alla società semplice agricola non può essere ricondotta, né alla mera pubblicità-notizia, né alla pubblicità dichiarativa in senso pieno, ma si colloca in una zona intermedia, nella quale l'iscrizione, pur non incidendo sulla validità civilistica delle vi-

[27] M. ONZA, *Società semplice e godimento di beni: qualche appunto*, in *Giur. comm.*, 2025, 397 ss., ove si sottolinea la non necessaria correlazione tra società semplice ed esercizio di attività d'impresa in senso stretto.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

cende societarie, assume una funzione amministrativamente determinante sul piano della loro spendibilità esterna, della verificabilità dei requisiti e dell'accesso ai regimi differenziati previsti per il settore agricolo.

Il limite dell'assetto vigente non risiede, dunque, soltanto nella distanza tra qualificazione normativa ed effetti applicativi, ma nella coesistenza, all'interno dello stesso registro delle imprese, di modelli pubblicitari diversi e non pienamente coordinati, che finiscono per riflettersi in modo particolarmente problematico proprio sulla società semplice agricola.

In tale contesto, un possibile percorso di riassetto non sembra risiedere nell'estensione pura e semplice dei modelli pubblicitari propri delle società commerciali, né, all'opposto, nel mantenimento dell'attuale assetto fondato su una sostanziale autoregolazione. Piuttosto, appare necessario un intervento selettivo, volto a individuare, con riferimento alla società semplice agricola, un nucleo minimo di vicende rilevanti ai fini pubblicitari – in particolare quelle idonee a incidere sull'identificazione del soggetto, sull'attività esercitata e sui poteri di rappresentanza – accompagnato da obblighi di aggiornamento più chiaramente tipizzati e da strumenti di verifica coerenti con la natura del tipo societario.

Un simile intervento dovrebbe, inoltre, muovere da una preliminare razionalizzazione del ruolo delle sezioni speciali, evitando che esse continuino a svolgere, in modo disomogeneo, funzioni informative, selettive o abilitative senza una chiara definizione dei relativi effetti giuridici. In questa stessa prospettiva si collocano le più recenti proposte *de iure condendo*[28], che individuano proprio nella disomogeneità degli effetti della pubblicità uno dei principali fattori di incertezza del sistema e prospettano, perciò, l'estensione del regime dichiarativo a tutte le società semplici. In tale contesto, anche le recenti evoluzioni del diritto europeo della pubblicità societaria – quali risultano dalla direttiva (UE) 2025/25[29] che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 –

[28] In tal senso, O. CAGNASSO, *Le società di persone: temi controversi - Alcuni spunti de iure condendo in tema di società di persone*, in *Giur. it.*, 2025, 1470 ss., il quale propone, tra l'altro, l'estensione del regime dichiarativo della pubblicità a tutte le società semplici, così da risolvere i problemi di opponibilità ai terzi dei patti limitativi della responsabilità.

[29] La direttiva (UE) 2025/25 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, prevede, quale termine generale di recepimento, il 31 luglio 2027, ferma la distinta decorrenza applicativa di alcune disposizioni, prevista in parte dal 31 luglio 2028 e in parte dal 1° agosto 2029. La direttiva in esame, per quanto qui interessa,

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

pur non incidendo direttamente sulla disciplina della società semplice agricola, confermano l'esigenza di una maggiore sistematicità e trasparenza degli assetti pubblicitari. Proprio per questo, il termine fissato per il recepimento della direttiva potrebbe offrire, sul piano interno, l'occasione per un intervento contestuale del legislatore nazionale volto a razionalizzare il regime pubblicitario dell'intera categoria ed eliminare le irragionevoli disparità oggi esistenti, in particolare tra società semplici agricole e non agricole[30].

In definitiva, la società semplice agricola si colloca in una zona di frizione tra un modello civilistico volutamente elastico e un sistema pubblicitario costruito su presupposti diversi. Finché tale frizione non verrà affrontata attraverso un intervento normativo capace di riconoscere e disciplinare la natura intermedia della pubblicità camerale in questo ambito, il funzionamento del sistema continuerà a dipendere, in misura eccessiva, dall'iniziativa del soggetto iscritto e dalla prassi degli uffici camerali.

---

ha modificato la dir. UE 2017/1132, sostituendo l'art. 10 e inserendo l'art. 14 *bis*; in dottrina, L. SALAMONE, *La pubblicità della società in nome collettivo e della società in accomandita semplice: la questione del deposito del bilancio. Prime note*, Relazione al Convegno su *Società di persone e registro delle imprese: uno sguardo sull'esistente e sulle prospettive di riforma*, a cura di Fauceglia, Torino, 2025.

[30] Sul punto, v. G. FAUCEGLIA, *Società di persone e registro delle imprese: qualche riflessione in una prospettiva di riforma*, in *Le Società*, 2025, 5, 501 ss., il quale evidenzia come la direttiva (UE) 2025/25 riguardi le società in nome collettivo e in accomandita semplice e possa offrire, in sede di recepimento, l'occasione per una più ampia razionalizzazione della disciplina pubblicitaria delle società di persone. P. SPOLAORE, *La pubblicità "commerciale" nell'UE tra over- e under-regulation*, relazione al XVII Convegno annuale ODC, Roma, 27-28 febbraio 2026, il quale evidenzia come le società agricole (anche in forma semplice) si collochino, nel sistema eurounitario, in una condizione di *underregulation* rispetto agli obiettivi di trasparenza e integrazione del mercato, pur costituendo a tutti gli effetti imprese rilevanti ai fini del mercato interno.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La variante derivata nei progetti di discarica in zona agricola tra effetto conformativo e bilanciamento degli interessi coinvolti

di *Oreste Patrone*

1. Introduzione. - 2. Il superamento dell'automatismo ostativo. - 3. Il rapporto con la pianificazione sovraordinata. - 4. Il limite del bilanciamento in concreto. - 5. Discrezionalità amministrativa e bilanciamento degli interessi. - 6. Gli strumenti a disposizione per il bilanciamento. - 7. Il progetto come presupposto imprescindibile. - 8. Conclusioni.

1. - *Introduzione*. La compatibilità urbanistica degli impianti di gestione dei rifiuti raramente rappresenta un dato originario della pianificazione comunale. Più spesso essa è un effetto che discende dall'approvazione del progetto nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006[1] recante *Norme in materia ambientale*.

In tale contesto, la rappresentazione della variante urbanistica come effetto sostanzialmente automatico del provvedimento autorizzativo rispecchia il modello delineato dall'art. 208, nella misura in cui evidenzia la sua funzione di superamento delle rigidità pianificatorie e di garanzia dell'effettività dell'azione amministrativa.

Tale rappresentazione rischia nondimeno di risultare fuorviante se avulsa dal contesto sistemico in cui si colloca l'effetto conformativo appena richiamato. L'automatismo, infatti, descrive il modo in cui la variante si produce sul piano formale, ma non esaurisce le condizioni del suo legittimo esercizio, che restano ancorate alla pianificazione sovraordinata e al bilanciamento in concreto degli interessi coinvolti. La

[1] D. GAMBETTA, *L'autorizzazione "in variante" per impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti ex art. 208 Codice dell'Ambiente*, 2020, in *Diritto.it*, nel quale l'autore evidenzia come l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 152/2006 non si limiti a presupporre la compatibilità urbanistica dell'intervento, ma sia idonea a determinarla, operando quale variante puntuale in grado di incidere direttamente sulla disciplina dell'area interessata. L'incompatibilità con lo strumento urbanistico vigente non assume dunque valore ostativo, potendo l'autorizzazione stessa modellare la pianificazione e conformarla alla localizzazione dell'impianto.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

variante derivata, infatti, opera esclusivamente sullo strumento urbanistico comunale e non può travolgere i piani sovraordinati di livello regionale o provinciale. Tale principio è stato definitivamente affermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5659/2015, secondo cui l'art. 208, comma 6, del d.lgs. 152/2006 costituisce norma eccezionale che, per sua natura, non è suscettibile di applicazione estensiva ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile[2]. La *ratio* della disposizione è quella di coniugare le esigenze di semplificazione legate all'esercizio di attività qualificate come di pubblico interesse con la minima compressione dei poteri pianificatori comunali.

Tutto ciò che «sta al di sopra» dei piani regolatori e fornisce le coordinate (e i vincoli) entro cui orientarsi nella costruzione delle scelte di assetto del territorio, mantiene pertanto la propria prevalenza e non può essere compromesso dall'approvazione di progetti mediante il meccanismo della variante automatica.

Se gli impianti tecnologici possono, almeno astrattamente, contare su una certa affinità funzionale con gli insediamenti industriali – affinità che li rende ordinariamente compatibili con le aree a destinazione produttiva, salvo adattamenti connessi a specifiche prescrizioni tecniche o a divieti puntuali – il caso delle discariche presenta una diversa e più significativa tensione con gli strumenti di pianificazione.

A differenza di altri impianti di trattamento, la discarica richiede normalmente spazi più ampi, distanza dagli insediamenti abitativi e condizioni territoriali idonee sotto il profilo geologico e ambientale. Essa non si colloca dunque per naturale continuità nel perimetro produttivo, ma trova nella zona agricola – intesa non come spazio destinato

[2] Cons. Stato, Sez. V 11 dicembre 2015, n. 5659 (in *Foro it*., 2016, 10, III, 554), resa in riforma della sentenza del T.A.R. Piemonte, Sez. I 13 luglio 2012, n. 876. La controversia trae origine dal diniego, da parte della Provincia di Novara, dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di recupero di rifiuti inerti in area sottoposta a vincolo territoriale in quanto posta a confine del Parco Naturale della Valle del Ticino. Il T.A.R., accogliendo il ricorso della società proponente, aveva ritenuto che l'approvazione del progetto potesse determinare una variante automatica non solo PRGC del Comune sedente di Trecate, ma anche al sovra-ordinato Piano Territoriale Regionale (PRT) «Ovest Ticino». Il Consiglio di Stato, accogliendo gli appelli della Regione Piemonte e della Provincia, ha invece escluso tale possibilità, affermando che l'effetto di variante previsto dall'art. 208, comma 6, ha carattere eccezionale e deve essere interpretato restrittivamente, non potendo estendersi ai livelli superiori della pianificazione.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

esclusivamente alla coltivazione effettiva, bensì come ambito di contenimento dell'espansione urbana – il contesto più coerente sotto il profilo localizzativo.
Proprio nel rapporto tra discarica e zona agricola emerge con maggiore evidenza la necessità di distinguere tra compatibilità in astratto e valutazione in concreto, evitando tanto l'automatismo ostativo quanto quello localizzativo sorretto da una presunzione di indifferenza urbanistica[3].

2. - *Il superamento dell'automatismo ostativo*. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la destinazione agricola non integra, di per sé, un divieto alla localizzazione di discariche o impianti di trattamento dei rifiuti, salvo la presenza di specifici vincoli ambientali o paesaggistici. In più occasioni si è evidenziato come proprio le aree agricole, per la loro distanza dai centri abitati, risultino astrattamente vocate all'insediamento di opere incompatibili con la residenza.
Il T.A.R. Liguria n. 1237/2016[4] ha riconosciuto la legittimità dell'autorizzazione per una discarica di inerti in area agricola, sottolineando che la destinazione agricola mira a impedire trasformazioni residenziali e non esclude, in via assoluta, interventi di modifica del territorio ove compatibili sotto il profilo ambientale e urbanistico.
In termini analoghi, il T.A.R. Campania - Salerno n. 1500/2013[5] ha affermato che la destinazione a zona agricola non impone un obbligo po-

[3] Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la destinazione agricola del suolo non comporta un vincolo di utilizzazione in senso positivo, ma svolge una funzione essenzialmente limitativa dell'edificazione residenziale, non risultando di per sé incompatibile con la localizzazione di impianti di gestione dei rifiuti. In tale prospettiva, la compatibilità urbanistica non può essere valutata in astratto sulla base della sola classificazione pianificatoria, ma deve essere verificata in concreto nell'ambito del procedimento autorizzatorio, alla luce delle caratteristiche dell'intervento e del contesto territoriale. È stato infatti chiarito che proprio le aree agricole, in ragione della loro distanza dai centri abitati e della minore pressione insediativa, possono risultare astrattamente idonee all'insediamento di opere che presentano profili di incompatibilità con la residenza, fermo restando il necessario rispetto dei vincoli ambientali, paesaggistici e delle previsioni della pianificazione sovraordinata (Cons. Stato, Sez. V 28 giugno 2012, n. 3818; T.A.R. Campania, Sez. V 7 giugno 2023, n. 3567, entrambe in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*).
[4] T.A.R. Liguria, Sez. I 14 dicembre 2016, n. 1237, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*.
[5] T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 8 luglio 2013, n. 1500, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 7-8, 2500

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

sitivo di utilizzazione effettiva a fini colturali, ma ha la funzione negativa di evitare insediamenti abitativi, non costituendo ostacolo alla realizzazione di opere che, per loro natura, devono collocarsi lontano dalle zone abitate. In termini sostanzialmente convergenti si è espresso anche il Consiglio di Stato n. 461/2025[6], ribadendo che la destinazione agricola di una determinata area del territorio comunale ha, di regola, la finalità di evitare l'ulteriore espansione dell'edilizia residenziale e non preclude l'esecuzione di opere che non comportino nuovi insediamenti abitativi, specie quando si tratti di interventi riconducibili, *lato sensu*, a infrastrutture o servizi a rete.

Il Consiglio di Stato n. 3818/2012[7] ha poi valorizzato il dato testuale dell'art. 208, comma 6, chiarendo che la previsione secondo cui l'autorizzazione unica costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico configura uno strumento funzionale a superare eventuali carenze pianificatorie in contesti privi di aree adeguatamente distanziate dai centri abitati.

L'approvazione del progetto produce, ove necessario, un effetto conformativo sull'assetto urbanistico vigente, proprio per evitare che l'inerzia o la rigidità della pianificazione paralizzino la realizzazione di impianti qualificati dalla legge come attività di pubblico interesse. La compatibilità urbanistica è quindi conseguenza del procedimento e non suo presupposto, per cui parlare di aree già compatibili significa postulare una previsione che l'ordinamento ha consapevolmente escluso. Tale effetto si inserisce in un modulo procedimentale a struttura concentrata, nel quale il provvedimento finale assorbe e sostituisce ogni altro titolo autorizzatorio, operando una sintesi unitaria delle valutazioni urbanistiche, ambientali e territoriali[8].

---

[6] Cons. Stato, Sez. IV 22 gennaio 2025, n. 461, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*.

[7] Cons. Stato, Sez. V 28 giugno 2012, n. 3818, in questa Riv., 2013, 1, 43, con nota di MORELLI

[8] L'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006 attribuisce all'autorizzazione unica un effetto conformativo diretto sugli strumenti urbanistici, configurando una variante automatica che si produce quale esito del procedimento autorizzatorio. La giurisprudenza ha chiarito che tale effetto si inserisce in un modello procedimentale a struttura accentrata, nel quale il provvedimento regionale «assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria». Ne deriva che la variante non costituisce un autonomo segmento procedimentale, ma rappresenta una conseguenza legale dell'approvazione del progetto, destinata a operare sul piano urbanistico quale riflesso della valutazione complessiva di compatibilità territoriale, ambientale e localizzativa. (T.A.R.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

3. - *Il rapporto con la pianificazione sovraordinata*. Quanto si è detto sin qui in merito all'astratta idoneità della zona agricola rispetto alla localizzazione delle discariche non significa, tuttavia, che il procedimento di valutazione si svolga in uno spazio neutro.
La qualificazione dell'attività di gestione dei rifiuti come servizio di pubblico interesse consente infatti di riconoscere, sul piano astratto, una presunzione di rilevanza pubblicistica dell'intervento, idonea a giustificare l'effetto conformativo della variante urbanistica nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006.
Tale presunzione, tuttavia, non esaurisce il contenuto della valutazione istruttoria, né sottrae la localizzazione dell'impianto a un bilanciamento in concreto degli interessi coinvolti. Essa opera, piuttosto, come criterio di orientamento della decisione, che deve comunque misurarsi con i limiti derivanti dalla pianificazione di livello superiore e con le specificità del contesto territoriale, secondo una logica nella quale l'effetto conformativo non si configura come mero automatismo, ma come esito di una valutazione integrata. Nell'ambito dell'istruttoria non sarà dunque sufficiente accertare che l'area prescelta non abbia destinazione residenziale, ma occorrerà verificare la coerenza dell'intervento con gli strumenti di pianificazione sovraordinati, a partire dal piano regionale di gestione dei rifiuti, in particolare per quanto concerne l'individuazione delle aree non idonee ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. *n*) e *o*), del d.lgs. n. 152/2006. Solo così si può evitare che le determinazioni della pianificazione comunale o le posizioni espresse in Conferenza di servizi finiscano per incidere su prerogative che l'ordinamento attribuisce alla Regione.
È importante evidenziare che il piano regionale può tipizzare specifiche categorie di aree come non idonee o soggette a particolare tutela, traducendo in scelte programmatorie un bilanciamento tra interessi che, in tal modo, viene operato a monte e sottratto alla gestione della Conferenza di servizi. Il baricentro della decisione si sposta così nella sede pianificatoria, cui l'ordinamento affida le scelte di sistema. È proprio in tale contesto che assumono rilievo le previsioni concernenti le aree agricole connotate da produzioni di qualità, che costituiscono il *focus* del presente contributo.

Campania - Napoli, Sez. V 15 settembre 2023, n. 5117, in *www.osservatorioagromafie.it*; Cons. Stato, Sez. IV 9 gennaio 2023, n. 286, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

In tale prospettiva si colloca la recente pronuncia del T.A.R. Abruzzo n. 400/2025[9], che ha affrontato il caso dell'ampliamento di una discarica per rifiuti non pericolosi in area classificata dal piano regionale come di pregio agricolo (DOP e IGT). Il Tribunale ha ritenuto legittima la previsione del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti che assoggetta tali aree a un livello di tutela integrale per gli impianti di discarica, escludendo che la mera contiguità a un impianto già esistente o l'assenza di coltivazioni attualmente certificate potessero attenuare la portata vincolante del criterio localizzativo. La decisione afferma che, quando il piano regionale ha già operato il bilanciamento, la relativa previsione vincola il procedimento autorizzativo e circoscrive entità, termini e natura della variante. Quello che emerge, dunque, è un assetto coerente secondo cui la compatibilità urbanistica è effetto dell'autorizzazione, ma non può porsi in contrasto con i criteri espressamente stabiliti dalla pianificazione regionale, laddove quest'ultima abbia connotato il pregio agricolo nei termini di un fattore ostativo (o comunque limitante).
La variante derivata è dunque l'esito di un bilanciamento che il legislatore ha operato a monte, qualificando le attività di gestione dei rifiuti come di pubblico interesse, ma proprio perché tale bilanciamento non è assoluto né indifferenziato, non può trarsene la conclusione opposta secondo cui la variante costituirebbe uno strumento idoneo a travolgere la pianificazione comunale in forza di una presunzione generalizzata di prevalenza dell'interesse alla gestione dei rifiuti. La derivata opera, infatti, entro il perimetro tracciato dalla pianificazione sovraordinata e nei limiti del bilanciamento concretamente effettuato.

4. - *Il limite del bilanciamento in concreto*. La categoria urbanistica di «zona agricola» è ampia e strutturalmente indifferenziata.
Essa delimita l'espansione insediativa, ma non impone, come abbiamo visto, un obbligo positivo di utilizzazione effettiva a fini colturali e, soprattutto, non descrive il pregio o la specificità delle colture effettivamente praticate. Può accadere, allora, che un'area formalmente agricola sia in realtà sede di produzioni di particolare valore economico, identitario (penso alle tante eccellenze agroalimentari locali, spesso oggetto di percorsi di valorizzazione che intrecciano coltura, promo-

[9] T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 3 settembre 2025, n. 400, in *www.osservatorioagromafie.it*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

zione territoriale e senso di appartenenza della comunità) o ambientale, la cui compromissione – anche solo potenziale o reputazionale – incida su ulteriori interessi pubblici rilevanti.
Ciò implica un onere istruttorio che non può esaurirsi nella classificazione urbanistica formale, ma deve estendersi alle caratteristiche agronomiche concrete del suolo e alla sua eventuale inclusione in sistemi di tutela sovraordinata[10].
Una recente pronuncia del Consiglio di Stato, n. 4695/2025[11], offre un riscontro particolarmente significativo in tal senso. La controversia riguardava la realizzazione di una discarica per materiali contenenti amianto in area agricola ricompresa nel territorio della DOP «Riso di Baraggia», con contestazioni incentrate sia sulla distanza dai campi coltivati sia sull'incidenza dell'impianto su produzioni agricole di qualità. Il Consiglio di Stato, pur a fronte della riconosciuta rilevanza del contesto agronomico, ha escluso che la mera collocazione in area DOP o la prossimità a colture pregiate integrassero un ostacolo normativo automatico alla localizzazione dell'impianto, valorizzando invece l'istruttoria svolta dall'amministrazione. In particolare, è stato evidenziato che non sussiste un divieto generale di allocazione di impianti in zone agricole e che le alternative localizzative, compresa l'opzione zero (vale a dire l'ipotesi di non realizzazione dell'intervento), erano state specificamente esaminate e motivate in sede procedimentale. A prescindere dall'esito del giudizio, la decisione conferma che il pregio agricolo non è elemento irrilevante, ma l'oggetto di ponderazione concreta. La sentenza esclude che la variante urbanistica derivata operi come un meccanismo di automatica prevalenza dell'interesse alla gestione dei rifiuti. La legittimità della localizzazione è stata infatti ancorata alla qualità della valutazione amministrativa e alla dimostrazione della proporzionalità della scelta, non a una presunzione di supremazia dell'interesse impiantistico.

---

[10] La presenza di produzioni agricole qualificate (DOP, IGP o colture ad alta produttività) non determina un divieto automatico di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, ma impone un approfondimento istruttorio. L'amministrazione è tenuta a considerare non solo la classificazione urbanistica formale, ma anche le caratteristiche agronomiche concrete del suolo, la sua capacità produttiva e il valore riconosciuto dalla pianificazione sovraordinata, motivando puntualmente le ragioni della scelta localizzativa in presenza di interessi agricoli qualificati (T.A.R. Piemonte, Sez. II 16 giugno 2023, n. 619; Cons. Stato, Sez. IV 3 settembre 2024, n. 7373, entrambe in *www.osservatorioagromafie.it*).
[11] Cons. Stato, Sez. IV 29 maggio 2025, n. 4695, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

5. - *Discrezionalità amministrativa e bilanciamento degli interessi.* Il sistema attuale è concepito per non essere esposto al rischio di paralisi derivante dalla prospettazione meramente assertiva di interessi individuali. Non ogni orto confinante, non ogni generico timore, è idoneo a fondare un contro-interesse pubblico rilevante in grado di incidere sull'esito del procedimento. È qui che si manifesta la centralità della discrezionalità amministrativa. Spetta, infatti, all'amministrazione distinguere tra opposizioni pretestuose e interessi effettivamente meritevoli di tutela, verificando se il pregiudizio prospettato incida su un valore oggettivamente riconoscibile dall'ordinamento oppure si esaurisca in una posizione meramente soggettiva[12], evitando che possano assumere rilievo argomenti fondati su tipicità o peculiarità solo presunte, prive di adeguato riscontro, le quali, oltre a non offrire un reale contributo istruttorio, introducono elementi di distorsione nell'applicazione dello strumento e ne compromettono la coerenza, finendo per gravare l'amministrazione di un onere contro-argomentativo sproporzionato volto a superare posizioni che si risolvono, in ultima analisi, nella mera proiezione di interessi soggettivi.
Il punto non è reintrodurre un vincolo urbanistico preventivo né subordinare la realizzazione dell'impianto a una pianificazione anticipatoria. Il punto è riconoscere che l'effetto conformativo della variante è il risultato di una valutazione integrata che deve misurarsi con tutti gli interessi pubblici coinvolti, compresi quelli legati alla vocazione produttiva concreta dell'area.
In tale contesto, la Conferenza di servizi assume la funzione di sede necessaria di emersione e comparazione degli interessi coinvolti, mentre la decisione finale, rimessa all'autorità regionale, si configura come momento di sintesi unitaria dell'istruttoria[13].

---

[12] Le valutazioni relative alla localizzazione degli impianti e al bilanciamento degli interessi coinvolti rientrano nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sono sindacabili in sede giurisdizionale solo nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti. Il giudice amministrativo non può sostituirsi all'amministrazione nella ponderazione degli interessi, ma può verificarne la coerenza logica e la congruità istruttoria (Cons. Stato, Sez. IV 30 novembre 2020, n. 7616, in *Foro amm.*, 2020, 12, 2262; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 30 dicembre 2023, n. 542, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*).
[13] Nel procedimento di cui all'art. 208, la conferenza di servizi assume natura prevalentemente istruttoria, costituendo il luogo di emersione e comparazione degli interessi pubblici coinvolti, mentre la decisione finale resta riservata all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica. Il modello si caratterizza per una struttura concentrata, nella quale il provvedimento conclusivo recepisce e sintetizza gli esiti

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

In presenza di un contesto agricolo qualificato, l'amministrazione è chiamata a una motivazione in grado di dimostrare:

- l'effettiva compatibilità ambientale dell'intervento;
- l'assenza di alternative localizzative meno impattanti;
- la proporzionalità della scelta rispetto al possibile pregiudizio per le colture di pregio;
- la ragionevolezza della compressione dell'interesse agricolo rispetto all'interesse, anch'esso pubblico, alla gestione dei rifiuti.

In particolare, la motivazione deve confrontarsi puntualmente con i pareri dissenzienti espressi in Conferenza, esplicitando le ragioni del loro eventuale superamento, non essendo sufficiente il mero richiamo alle posizioni prevalenti[14].

6. - *Gli strumenti a disposizione per il bilanciamento*. Il bilanciamento in concreto non può risolversi in una serie di affermazioni generiche. Esso richiede un'istruttoria tecnica adeguata e documentata, idonea a rendere verificabile la tenuta del bilanciamento operato.
In questo senso, l'ordinamento già conosce modelli istruttori strutturati in ambito agricolo che potrebbero offrire un paradigma metodologico utile anche per la valutazione della compatibilità territoriale delle discariche in aree di pregio. Si pensi, ad esempio, alle linee guida per il monitoraggio della continuità dell'attività agricola in progetti agrivoltaici, che impongono relazioni agronomiche asseverate, indicatori oggettivi di produttività e verifiche pluriennali basate su dati tecnico-economici.
La tutela del suolo agricolo, del resto, non si esaurisce nella dimensione economica o identitaria della produzione, ma investe la qualità ecosistemica del terreno quale capitale naturale, connesso alla fertilità,

---

dell'istruttoria, sostituendo ogni altro titolo autorizzativo necessario (Cons. Stato, Sez. VI 13 maggio 2025, n. 4074 e T.A.R. Campania, Sez. V 7 agosto 2023, n. 4763, entrambe in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*, che sebbene riguardi formalmente un'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, contiene ampia disamina del procedimento di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 e ne afferma i princìpi con chiarezza).

[14] L'art. 208, comma 3, del d.lgs. 152/2006 impone di fornire una adeguata motivazione rispetto ai pareri dissenzienti espressi in Conferenza di servizi. La giurisprudenza ha chiarito che la decisione finale non può limitarsi a recepire l'esito maggioritario dell'istruttoria, ma deve esplicitare in modo puntuale le ragioni del superamento dei dissensi, dando conto dell'effettivo bilanciamento degli interessi coinvolti, pena l'illegittimità del provvedimento per difetto di motivazione (Cons. Stato, Sez. IV 4 settembre 2024, n, 7413, in *www.osservatorioagromafie.it*).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

al contenuto di carbonio organico, alla resilienza idrologica e alla prevenzione dell'erosione, profili oggetto di specifiche linee guida tecniche anche in attuazione delle politiche europee in materia di sostenibilità[15].

Tale apparato metodologico, pur sviluppato in contesti normativi diversi, potrebbe essere mutuato – in via di prassi amministrativa o, auspicabilmente, mediante intervento normativo – anche per la valutazione di progetti di discarica in presenza di colture qualificate. In tali ipotesi, un'analisi pedologica e agronomica puntuale – comprensiva della classe di capacità d'uso del suolo, della tessitura, della struttura, del contenuto di sostanza organica e della vulnerabilità idrogeologica, secondo metodologie analoghe a quelle ordinariamente adottate nelle relazioni agronomiche redatte in sede di valutazione d'impatto ambientale – costituirebbe uno strumento idoneo a garantire trasparenza e verificabilità al bilanciamento operato dall'amministrazione, rendendo controllabile la proporzionalità della scelta localizzativa rispetto al sacrificio imposto alle risorse agricole.

A titolo esemplificativo, studi condotti su vigneti europei hanno mostrato che la riduzione della fertilità del suolo, associata a minori contenuti di carbonio organico e azoto e a una ridotta capacità di scambio cationico, si traduce in una significativa diminuzione della resa e in un'alterazione della qualità del prodotto, confermando la rilevanza di tali fattori nella valutazione dell'idoneità d'uso dei suoli[16]. Analogamente, uno studio sulle ricadute delle emissioni – per quanto modeste – connesse alla presenza della discarica, con specifico riferimento ai composti suscettibili di interagire con i sistemi biologici vegetali ed esercitare effetti fitotossici, potrebbe orientare la valutazione in un senso o nell'altro, consentendo di apprezzare in termini oggettivi la compatibilità dell'intervento rispetto al contesto agricolo circostante[17].

---

[15] ISPRA, *Linee guida per l'implementazione della RED II – sostenibilità delle biomasse,* 2022 su *www.mase.gov.it*.

[16] E. COSTANTINI, *Effetti della ridotta funzionalità del suolo in vigneti europei*, in *ResearchGate.net*, 2017.

[17] In ambito scientifico, è stato evidenziato che i composti organici volatili presenti in atmosfera possono essere assorbiti dalle piante attraverso i tessuti fogliari, venendo successivamente metabolizzati o accumulati all'interno dei tessuti vegetali, con effetti sui processi fisiologici e sui meccanismi di crescita (J.N. CAPE, *Potential effects of volatile organic pollutants on vegetation*, 2001).Tale letteratura, pur non riferita specificamente al contesto delle discariche, risulta comunque significativa nella misura in cui consente di comprendere come uno specialista - chimico, agronomo o ingegnere ambientale - disponga, ove necessario, degli strumenti concettuali e modellistici per costruire un apporto istruttorio fondato su basi tecnico-scientifiche,

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Ecco che una valutazione istruttoria che integri competenze ingegneristiche e agronomiche potrebbe essere orientata non solo alla verifica della compatibilità localizzativa in termini statici, ma anche a indagare in modo dinamico se e in quale misura la presenza dell'impianto – avuto riguardo alle emissioni ordinarie, nonché alle possibili condizioni di funzionamento anomalo o patologico – sia suscettibile di incidere su tali parametri, alterando nel tempo la funzionalità del suolo e, con essa, la qualità e la produttività delle colture.
Ciò potrebbe avvenire mediante l'impiego di modellistiche analoghe a quelle utilizzate, anche in via ordinaria, nelle analisi di rischio, capaci di stimare scenari evolutivi e traiettorie di impatto in relazione alle specifiche condizioni del sito. Un simile approccio consentirebbe di ricondurre la valutazione della compatibilità territoriale entro un quadro tecnico verificabile, nel quale il sacrificio delle risorse agricole risulti effettivamente ponderato alla luce di evidenze oggettive e non ridotto a mera variabile residuale del procedimento autorizzatorio.
È chiaro che tutto ciò non configura, allo stato, un obbligo giuridico vincolante derivante dalla disciplina vigente in materia di gestione dei rifiuti, ma rappresenta una possibile evoluzione della prassi istruttoria che, trasformando l'onere motivazionale in parametri tecnici oggettivi, renderebbe più solido e meno esposto a contestazioni il bilanciamento tra l'interesse alla gestione dei rifiuti e la tutela di risorse agricole che possono assumere rilievo non solo produttivo, ma anche ambientale e climatico.

7. - *Il progetto come presupposto imprescindibile.* Tutto quanto si è detto in ordine alla compatibilità urbanistica e ai criteri localizzativi presuppone l'esistenza di un progetto e l'esito positivo del procedimento che su di esso si innesta. L'effetto variante, pur operando automaticamente sul piano formale, resta infatti subordinato all'esito positivo del procedimento autorizzatorio, non potendo configurarsi in assenza di una valutazione favorevole complessiva che investe, oltre alla coerenza pianificatoria, l'intero spettro degli interessi pubblici coinvolti: profili ambientali, paesaggistici, sanitari, idrogeologici, infrastrutturali, nonché l'eventuale presenza di ulteriori fattori ostativi.

idoneo a valutare in termini predittivi l'interazione tra emissioni atmosferiche e sistemi colturali.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La compatibilità urbanistica è solo uno dei presupposti della decisione amministrativa e acquista rilievo giuridico soltanto all'esito di un procedimento concluso con provvedimento favorevole. Senza progetto e senza valutazione positiva, non vi è variante.
C'è soltanto un'ipotesi localizzativa del tutto priva di effetti.

8. - *Conclusioni.* Se a oggi il sistema regge è perché la giurisprudenza ha progressivamente definito i confini del bilanciamento, impedendo tanto l'automatismo localizzativo quanto l'ostruzionismo pretestuoso. Tuttavia, il compito di tracciare criteri che incidano su interessi pubblici non può essere affidato solo all'elaborazione giurisprudenziale.
Così come il legislatore ha codificato in modo puntuale i requisiti costruttivi di una discarica, allo stesso modo potrebbe individuare criteri normativi minimi per la valutazione della compatibilità territoriale in presenza di contesti agricoli qualificati.
In assenza di una tale tipizzazione, il rischio è duplice: da un lato l'oscillazione interpretativa, dall'altro la tentazione di trasformare la discrezionalità amministrativa in spazio indeterminato. Una disciplina che chiarisca i parametri del bilanciamento non sottrarrebbe margini all'amministrazione, ma li renderebbe più chiari e meno esposti alla necessità di continui interventi correttivi da parte del giudice.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

NOTE A SENTENZA

Abbandono di rifiuti, mancata rimozione e posizioni di garanzia

Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2026, n. 2440/2025 - Ramacci, pres.; Bove, est.; Cuomo, P.M. (conf.) - Ture, ric. *(Cassa con rinvio App. Lecce 25 novembre 2024)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica non autorizzata di rifiuti speciali anche pericolosi - Rifiuti "RAE", pneumatici, parti mobili e eternit - Correlazione tra accusa e sentenza - Responsabilità omissiva del dirigente comunale.

Non sussiste violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza (art. 521 c.p.p.) qualora, a fronte di una contestazione di condotta attiva (gestione di discarica abusiva), il giudice riqualifichi il fatto come condotta omissiva (mancata rimozione di rifiuti in violazione di una posizione di garanzia), purché i tratti essenziali del fatto rimangano immutati e sia garantito il diritto di difesa. Tuttavia, ai fini dell'affermazione della responsabilità penale del dirigente comunale per il reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, il giudice di merito deve valutare concretamente la sussistenza dell'elemento materiale e psicologico, considerando la tempistica dell'assunzione dell'incarico, la natura emergenziale della nomina e le attività effettivamente poste in essere dal prevenuto (quali l'acquisizione di preventivi e l'adozione di determine di spesa) per lo smaltimento dei rifiuti prima dell'intervento della polizia giudiziaria.

Il testo della sentenza è pubblicato in *www.osservatorioagromafie.it*

1. - *Si realizza una discarica di rifiuti in forma omissiva?* Un tema che merita di essere ancora analizzato riguarda il quesito se la realizzazione di una discarica abusiva di rifiuti oppure se la consumazione della minore fattispecie di abbandono di rifiuti sia imputabile in forma omissiva a soggetti diversi dagli autori materiali del fatto[1]. La questione si intreccia con quella concernente l'esistenza nel settore della gestione dei rifiuti di posizioni di garanzia.
Secondo un orientamento della Cassazione ormai consolidato, il proprietario di un terreno non risponde del reato di realizzazione e gestione di discarica sulla base del proprio comportamento omissivo perché, nel nostro sistema penale, una condotta omissiva può dare luogo

[1] Le considerazioni svolte sull'argomento valgono anche dopo le modifiche apportate alla disciplina penale sui rifiuti ad opera del d.l. n. 116/25 convertito in legge n. 147/25. Nel nostro contributo, per mera comodità, si sono considerate le disposizioni nel testo previgente.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

a responsabilità soltanto quando il soggetto abbia l'obbligo giuridico di impedire l'evento, obbligo che non è previsto da alcuna norma giuridica.
In un'occasione[2], la Corte, molto opportunamente, ha sottolineato che esulano dall'ambito di applicazione della responsabilità per causalità omissiva gli obblighi di legge indeterminati, compreso il generale dovere di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost. Infatti, la funzione sociale della proprietà può sì costituire una posizione di garanzia a tutela di beni socialmente rilevanti, ma solo qualora si articoli in obblighi giuridici positivi e determinati, diretti ad impedire l'evento che la norma penale mira ad evitare. Diversamente, un comportamento meramente omissivo non è *ex se* sufficiente ad affermare la responsabilità penale dell'inerte per il reato connotato da condotta commissiva, né può integrare la fattispecie del concorso nel fatto illecito altrui, occorrendo in tal caso un *quid pluris* (agevolazione, istigazione o accordo) che rende tuttavia del tutto superfluo il ricorso all'art. 40, comma 2, c.p.: infatti, i presupposti della responsabilità per omesso impedimento dell'evento sono ontologicamente eterogenei da quelli rilevanti ai fini dell'art. 110 c.p., ossia della partecipazione mediante omissione, non potendo essere configurate forme penalmente rilevanti di mera agevolazione negativa del fatto illecito altrui al di fuori delle ipotesi riconducibili alla clausola di equivalenza tra agire ed omettere, salvo che, nel singolo caso concreto, si riscontrino gli estremi di una reale figura concorsuale, sebbene solo psichica. In tale ultima ipotesi, però non troverebbe applicazione l'art. 40 c.p., bensì l'art. 110 c.p.
Sul piano dell'elemento soggettivo, la distinzione è evidente: se, infatti, nel garante non sussiste la consapevolezza di collaborare, attraverso la sua inerzia, all'azione criminosa altrui, non altrettanto può dirsi qualora si ritenga configurabile una ipotesi di compartecipazione nel reato: se l'inerte è consapevole di collaborare con il suo contegno omissivo al fatto illecito di terzi, basterà richiamare l'art. 110 c.p., senza che sia necessario stabilire la sussistenza o meno di una posizione di garanzia. Infatti, il principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità (esclusione responsabilità penale del titolare del fondo "inerte") non può trovare applicazione qualora non si tratti di rifiuti depositati da terzi all'insaputa del proprietario, ma di materiali scaricati con l'espresso assenso del titolare, essendosi in tal caso in presenza di una

[2] Cass. 19 novembre 2019, n. 847, L. e S., in questa Riv., 2020, 1, 1 ss., con nota di SCIALÒ, *La nozione di produttore (giuridico) dei rifiuti in bilico tra committente e appaltatore. I chiarimenti della Suprema Corte.*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

vera e propria condotta di compartecipazione agevolatrice che giustifica la responsabilità del proprietario[3].
Una recente pronuncia della III Sez. della Cassazione[4] ha confermato il citato orientamento in un caso in cui il Procuratore della Repubblica aveva proposto ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame che aveva annullato il sequestro preventivo di terreni, sui quali erano stati rinvenuti rifiuti scaricati da persona diversa da chi ne aveva la proprietà, avendo ritenuto l'estraneità dell'indagata per il contestato reato di discarica abusiva.
Secondo il Pubblico Ministero, il ragionamento del Tribunale era viziato da un'errata interpretazione delle norme di legge in quanto il proprietario del terreno risponde del reato a titolo di concorso nell'ipotesi in cui, in capo ad esso, si configuri l'obbligo giuridico di impedire tale risultato.
La Cassazione ha respinto il ricorso[5] ricordando che, in materia di rifiuti, non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152/06 attesa l'insussistenza di una posizione di garanzia nei confronti di chi abbia la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti.

2. - *Responsabilità del proprietario dell'area per non aver rimosso i rifiuti abbandonati da un terzo*. Se è acquisito il principio che è esclusa la c.d. "responsabilità da posizione" in capo al proprietario dell'area che non intervenga per impedire l'altrui condotta criminosa, non sussistendo un obbligo giuridico rilevante ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p. in relazione al momento genetico della realizzazione della discarica o dell'abbandono dei rifiuti, si riscontrano maggiori incertezze nell'affrontare il diverso problema concernente la responsabilità del proprietario dell'area interessata dallo scarico abusivo al quale viene però ascritto di non aver provveduto alla rimozione dei rifiuti scaricati. Solitamente la questione è posta con riferimento al proprietario

[3] Giova riferire che nella fattispecie, la Cassazione ha ritenuto sussistente la responsabilità del proprietario perché l'area era provvista di recinzione e cancelli e il soggetto, che aveva scaricato i rifiuti, ne possedeva le chiavi.
[4] Cass. 19 gennaio 2026, n. 1883/2025, P.M. in proc. S., in *www.osservatorioagromafie.it*.
[5] Nella specie, era stata accertata esclusivamente la mera proprietà dei terreni su cui insistevano i cumuli di rifiuti e non era emerso alcun legame della proprietaria con le condotte illecite altrui, a parte un mero inadempimento in ordine alla corretta tenuta del sito, comportamento che però in nessun caso poteva integrare la fattispecie di reato contestata.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

dell'area ove è avvenuto lo scarico, ma con la stessa logica va regolato anche il caso dell'impresa o dell'ente il cui titolare o rappresentante *pro tempore* sia diverso rispetto a colui che abbia materialmente abbandonato/scaricato rifiuti su un'area di proprietà della stessa persona giuridica.
Anche in questa ipotesi, il dato da cui prendere le mosse è che il soggetto inquinatore è diverso da quello che, in quanto gestore della medesima area utilizzata per collocare indebitamente i rifiuti, deve comunque misurarsi con la situazione illecita da lui non posta in essere.
Orbene, in linea generale, la disciplina dei rifiuti non prevede l'obbligo di provvedere allo smaltimento/rimozione dei rifiuti la cui inosservanza sia direttamente sanzionata in via amministrativa o penale[6].
Questa conclusione non è affatto smentita, come si potrebbe pensare, dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/06 secondo cui «Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».
La disposizione, infatti, prevede che al compimento dell'abbandono/deposito/immissione di rifiuti segua la rimozione, l'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi, ma non prevede alcuna sanzione se l'inquinatore non si conformi a tale obbligo. Ciò avviene soltanto se il sindaco emetta apposita ordinanza che ingiunga al soggetto responsabile (e ai concorrenti) di provvedere ad eseguire le anzidette operazioni entro un preciso termine.
Specularmente, il comma 3 dell'art. 255 stabilisce che «Chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3 (...) è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno».

---

[6] Per completezza informativa, si segnala che la giurisprudenza, senza però un particolare approfondimento del problema, si è già espressa nel senso che, al fine di configurare la responsabilità del proprietario di un terreno sul quale è stata svolta un'illecita gestione di rifiuti, non rilevi la mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti: v. Cass. 8 febbraio 2019, n. 13606, L. e M., in *Foro it.*, 2019, II, 609. Di recente, nello stesso senso, v. Cass. 30 giugno 2021, n. 36727, B., in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 826, e Cass. 27 novembre 2024, n. 45422, F., *ivi,* 2025, 117.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Se ne traggono dunque queste conseguenze:
a) l'obbligo di provvedere allo smaltimento/rimozione dei rifiuti è disposto a carico di chi illecitamente li abbia scaricati;
b) l'obbligo, tuttavia, è meramente astratto e si concretizza solo quando è impartita dal sindaco l'ordinanza di sgombero;
c) nessun obbligo è previsto a carico del soggetto che non sia autore del fatto illecito.
In questa prospettiva, la Cassazione più volte si è chiesta se il soggetto che non ottemperi all'ordinanza sindacale emessa *ex* art. 192, d.lgs. n. 152/06 debba anche essere responsabile dell'abbandono dei rifiuti.
In una lontana decisione[7], la Suprema Corte ha sostenuto la tesi che è illegittima e deve essere perciò disapplicata l'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti emessa nei confronti del proprietario dell'area su cui insistono i rifiuti senza accertare se il soggetto abbia materialmente posto in essere la condotta tipica oppure se abbia fornito un contributo materiale o psichico all'autore del fatto.
Dopo alcune decisioni di segno contrario[8], si è consolidato l'orientamento secondo cui l'obbligo di rimozione dei rifiuti sorge in capo al responsabile dell'abbandono come conseguenza della sua condotta, mentre i soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale sono obbligati in quanto tali: pertanto, il proprietario dell'area contaminata dai rifiuti scaricati da terzi, se non vuole subire, in caso di inosservanza dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, le conseguenze della sua condotta omissiva, è tenuto ad impugnare l'ordinanza per ottenerne l'annullamento oppure a fornire al giudice penale dati significativi valutabili ai fini di una eventuale disapplicazione del provvedimento impositivo dell'obbligo[9].

---

[7] Cass. 22 giugno 2007, n. 24724, Grispo ed a., in *Foro it*., 2008, II, 392; in questa Riv., 2008, 430.
[8] Secondo Cass. 14 maggio 2007, n. 22791, Armani, in *Foro it*., 2005, II, 160, commette il reato in esame il proprietario (o possessore) di un immobile, ove risultino abbandonati rifiuti, che non osservi l'ordinanza sindacale, senza che rilevi il fatto che l'accumulo dei rifiuti non sia ascrivibile al comportamento del destinatario dell'intimazione o risalga a tempi antecedenti l'acquisto dell'immobile stesso; per Cass. 6 febbraio 2008, n. 5802/2007, *ivi*, 2008, II, 392, è responsabile del reato il proprietario (non autore dell'inquinamento) che non abbia ottemperato all'ordinanza sindacale con la quale gli era stato imposto lo sgombero di rifiuti scaricati da terzi su un terreno di sua proprietà.
[9] V. Cass. 12 giugno 2018, n. 39430, P., in *Foro it*., 2018, II, 707; Cass. 17 luglio 2019, n. 31310, Gerli, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 761; Cass. 17 luglio 2019, n. 31291, Ricigliano, rv. 276.301.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Per rafforzare il collegamento tra autore dell'abbandono e soggetto obbligato alla rimozione, situazione che dunque non ricorre nelle ipotesi in cui ignoti scarichino rifiuti su terreno altrui senza la partecipazione del proprietario, occorre citare la, forse troppo spesso dimenticata, sentenza delle Sezioni Unite 5 ottobre 1994, n. 12753[10], che ha dettato questi princìpi:
«*Il reato di gestione di discarica abusiva è permanente per tutto il tempo in cui l'organizzazione è presente e attiva; trattasi di reato che può realizzarsi solo in forma commissiva e perciò esso non comprende anche il mero mantenimento di una discarica o di uno stoccaggio da altri realizzati in assenza di qualsiasi partecipazione attiva e in base alla sola consapevolezza della loro esistenza.*
Chi sia subentrato nella disponibilità di una discarica, da altri soggetti realizzata ed esaurita, non ha l'obbligo di intervenire per la rimozione (o la ricopertura) dei rifiuti medesimi, salvo che ciò non gli venga imposto dal sindaco per motivi di igiene pubblica, nel qual caso è obbligato a provvedere sotto pena di commettere il reato di cui all'art. 650 c.p.».
In motivazione, si è approfondito ulteriormente l'argomento rilevando che «Il fatto che il reato di discarica sia in questo senso permanente non significa che esso comprenda anche il mero mantenere nell'area i rifiuti scaricativi o fattivi scaricare da altri, quando ormai la discarica sia stata chiusa o soltanto disattivata (...) Con la conseguenza che è estraneo al reato chi sia subentrato e si ritrovi l'area con i rifiuti ammassativi da quegli che in precedenza vi aveva gestito la discarica (...) All'attuale detentore non è fatto alcun obbligo di controagire e cioè di intervenire per la rimozione dei rifiuti dal terreno entrato nella sua disponibilità (...) I giudici di appello, invece, avevano incluso il mantenimento dei rifiuti ricompreso nei reati di discarica abusiva e di smaltimento mediante stoccaggio sul rilievo che tale situazione non era meno dannosa o pericolosa della condotta che vi aveva dato avvio, "ché, diversamente opinando l'ammasso ovvero il deposito ovvero la discarica di rifiuti tossici e nocivi (...) rimarrebbero in definitiva attività non soggette ad autorizzazione e sostanzialmente lecite". Su tale

[10] Zaccarelli, in *Foro it*., 1995, II, 345. Giova segnalare che la fattispecie concerneva l'addebito della contravvenzione a persona che, dopo aver acquistato la qualità di legale rappresentante di una società, non aveva né movimentato, né altrimenti toccato la discarica abusiva sita nell'area aziendale. Siamo perciò di fronte ad una situazione esattamente sovrapponibile a quella di cui stiamo qui dibattendo.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

pur giusta preoccupazione di merito deve prevalere tuttavia il principio di cui all'art. 25 della Costituzione, "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che era entrata in vigore prima del fatto commesso", principio, questo di legalità, che nel c.p. diventa di stretta legalità a causa della richiesta espressa previsione del fatto come reato ai fini della sua punibilità (...) Né, infine, è del tutto esatta la accennata preoccupazione della Corte di merito, che, se non ricompreso nel reato, il mantenimento dei rifiuti tossici e nocivi rimarrebbe sostanzialmente lecito anche se dannoso o pericoloso per la salute. Perché, se si riveli tale, il sindaco può imporre la loro rimozione all'interessato, con le relative conseguenze penali in caso di inosservanza della ordinanza sindacale».

Insomma, il Supremo Consesso non solo ha ribadito che l'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati non è prospettabile a carico di soggetti estranei allo scarico abusivo, ma ha anche chiarito che la mancata rimozione dei rifiuti, per il rispetto del principio di tassatività vigente in sede penale, non rientra nella fattispecie criminosa (tanto quella in materia di semplice abbandono che di formazione di una discarica) che punisce esclusivamente una condotta attiva.

La stessa pronuncia delle Sez. Un. ci consente inoltre di riflettere sulla consumazione del reato di scarico "occasionale" – abbandono – o "ripetuto" – discarica – e sul fatto se questi reati siano permanenti o istantanei.

Orbene, è pacifico che l'abbandono di rifiuti costituisca un reato istantaneo con effetti permanenti: il reato di abbandono di rifiuti presuppone, infatti, una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti che, per la sua episodicità, esaurisce gli effetti della condotta fin dal momento dell'abbandono e non presuppone una successiva attività gestoria volta al recupero o allo smaltimento.

Una posizione non del tutto convincente è stata invece espressa dalla Cassazione in merito al momento di cessazione della permanenza del reato di gestione di una discarica abusiva. Infatti, secondo un orientamento della Suprema Corte[11], la fase post-operativa costituisce parte

[11] Cass. 29 luglio 2013, n. 32797, Rubegni ed a., in *Foro it.*, 2014, II, 311 e in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 267, con nostra nota critica *Discarica abusiva: rilevanza della fase post operativa e permanenza del reato*; Cass. 26 marzo 2005, n. 12970, M. ed a., in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 37, con nostra nota critica *Discariche abusive e permanenza del reato: atto secondo*; Cass. 29 settembre 2016, n. 39781, Pajardi, in *Foro it.*, 2017, II, 45.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

del ciclo di vita della discarica ed è oggetto della disciplina autorizzatoria e pertanto la condotta tipica del reato di cui all'art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152/06 non è riferibile alla sola discarica «in esercizio», ma prosegue per tutto il tempo in cui il deposito e l'accumulo di rifiuti conservano il carattere di realtà contrastante con l'ordinamento; di conseguenza, finché non sopraggiunga una causa, naturalistica (rimozione dei rifiuti) o giudiziale (sequestro, sentenza di condanna ecc.), non si verifica la cessazione della permanenza.
Non potendo diffonderci sull'argomento, osserviamo che la tesi in esame parte dall'equiparazione tra discarica autorizzata ed abusiva che non convince del tutto perché si tratta di due situazioni oggettivamente diverse. In secondo luogo, pare utile richiamare quanto espresso dalla sentenza del c.d. caso Eternit[12] e cioè che «(...) in tanto nel reato permanente (e nel reato istantaneo a condotta perdurante) si determina uno spostamento in avanti della consumazione rispetto al momento di iniziata realizzazione del reato, in quanto, e fino a quando, la condotta dell'agente "sostenga" concretamente la causazione dell'evento (...) Non può annettersi invece rilevo, nella situazione normativa data, alla circostanza della mancata o incompleta bonifica dei siti. Attribuirne la penale responsabilità all'imputato a titolo di protrazione della condotta costitutiva del disastro postulerebbe che si potesse ricostruire la fattispecie in termini bifasici: una prima commissiva e una seconda omissiva, violativa dell'obbligo di far cessare la situazione antigiuridica prodotta. Ma la fattispecie incriminatrice non reca traccia di tale obbligo, né esso, o altro analogo, può desumersi dall'ordinamento giuridico (...)».
Perciò, ribadiamo che la permanenza del reato di gestione di discarica non si può estendere alla mancata esecuzione delle fasi successive alla chiusura operativa dell'impianto e quindi non può comprendere il mero mantenimento dei rifiuti da altri scaricati.
Una definitiva riprova della fondatezza della tesi qui esposta si ottiene leggendo l'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/06.
Come è noto, la norma riguarda gli obblighi di intervento da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione di un sito. La fattispecie è rilevante nel nostro ragionamento perché ora stiamo valutando la posizione, in termini di responsabilità, di chi non ha "inquinato" e cioè di chi non ha scaricato illecitamente rifiuti. Non vi è dubbio che la situazione descritta dall'art. 245 sia oggettivamente di-

[12] Cass. 23 febbraio 2015, n. 7941/2014, S., rv. 262.789, in *Cass. pen.*, 2015, 7-8, 2619.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

versa rispetto al mero abbandono dei rifiuti, però è altrettanto indubbio che la norma in questione contenga un principio che, se è dettato per il caso più grave, sito contaminato, a maggior ragione non può non valere per quello meno grave.
La legge, infatti, dispone che «Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242».
Secondo la giurisprudenza[13], «Le misure di prevenzione – che rientrano tra i pochi obblighi giuridici facenti capo al proprietario incolpevole dell'inquinamento – sono "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia" [art. 240, comma 1, lett. *i*), cod. amb.] e devono essere adottate entro le ventiquattro ore dalla verificazione di un evento potenzialmente contaminante (art. 242, comma 1, cod. amb., richiamato dall'art. 245 cod. amb.). Di certo, inoltre, non è possibile far coincidere le misure di prevenzione, astrattamente facenti capo al proprietario del fondo, con la rimozione di rifiuti. Una tale conclusione sarebbe il frutto di una errata sovrapposizione tra la responsabilità da inquinamento (artt. 239 e ss. cod. amb.) e la responsabilità da abbandono di rifiuti (art. 192 cod. amb.)».

3. - *Realizzazione di discarica o di abbandono di rifiuti a seguito della mancata rimozione dei rifiuti scaricati.* Partendo dunque dall'impostazione, che riteniamo più fondata, per cui la mancata rimozione dei rifiuti non rientra nella consumazione dei reati di cui al presente contributo, possiamo intrattenerci su una recente decisione[14] concernente il caso del Dirigente di un Ufficio tecnico comunale, rinviato a giudizio per aver realizzato una discarica non autorizzata di rifiuti, collocati dal

[13] V., da ultimo, Cons. Stato 4 agosto 2025, n. 6885, in *www.osservatorioagromafie.it*.
[14] Cass. 22 gennaio 2026, n. 2440/2025, in epigrafe.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

legale rappresentante della ditta incaricata del servizio di nettezza urbana, su un'area di proprietà dello stesso Comune (così pag. 1 della sentenza).
Nel ricorso per cassazione, l'imputato faceva presente che la Corte di appello aveva escluso la sua responsabilità per la condotta attiva di gestione della discarica abusiva e lo aveva invece ritenuto responsabile per condotta omissiva nella condotta attiva altrui.
Il ricorrente aveva anche dedotto il difetto di correlazione tra l'imputazione e la condanna in primo grado e in appello che, pur se per due differenti illeciti (discarica abusiva, in primo grado, e la meno grave fattispecie di abbandono, in appello), aveva riguardato non una condotta commissiva, ma omissiva e cioè aver omesso o ritardato la rimozione dei rifiuti con definitivo loro collocamento in discarica.
La Suprema Corte ha respinto l'eccezione facendo leva sulla giurisprudenza in materia, ma la conclusione suscita qualche riserva. Infatti, la Corte ha premesso che non si ravvisa violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza nei casi in cui l'imputazione contempli una condotta attiva e la sentenza, purché rimangano immutati gli elementi costitutivi oggettivi e soggettivi del fatto, giunga ad una condanna per omissione in applicazione dell'art. 40, comma 2, c.p.
Il problema è che le decisioni invocate dalla Suprema Corte a sostegno dell'opinione espressa non ci sembrano del tutto calzanti alla nostra fattispecie concreta.
In primo luogo è stata citata la sentenza n. 6208/1997[15], relativa all'omessa annotazione di corrispettivi nelle scritture contabili, omessa dichiarazione dei redditi ai fini delle imposte dirette e ai fini IVA, omessa dichiarazione di sostituto di imposta, omesso versamento all'erario delle ritenute fiscali operate.
Orbene, tale sentenza ha puntualizzato che i giudici di merito avevano spiegato che l'imputato aveva l'obbligo giuridico di impedire l'evento che gli derivava dalla sua carica formale di amministratore unico della società, che lo costituiva in una posizione di garanzia rispetto ai beni penalmente tutelati dalla legge n. 516/82, poiché come amministratore formale aveva l'obbligo di vigilare e impedire all'amministratore di fatto di commettere i reati di cui trattavasi.
La seconda sentenza è la n. 39329/2007[16], concernente il reato di bancarotta fraudolenta: nella specie, l'imputato era stato condannato per essere rimasto colpevolmente inerte di fronte alla condotta illecita

[15] Cass. 23 giugno 1997, n. 6208, Ciciani ed a., rv. 208.803-01.
[16] Cass. 24 ottobre 2007, n. 39329, Gili, rv. 238.210-01.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

dell'amministratore di fatto, anziché per la condotta assunta direttamente nella sua veste di amministratore formale.
Queste decisioni, tuttavia, non si attagliano al caso deciso dalla sentenza n. 2440 del 2026 perché, in quelle due vicende, il fatto sussumibile nel paradigma criminoso non mutava essendo solo differente il titolo della responsabilità, vale a dire, secondo la contestazione, causazione diretta del fatto e, secondo la sentenza di condanna, causazione indiretta per mancato impedimento del fatto di reato *ex* art. 40 c.p.
Invece, una cosa è sostenere che due soggetti realizzino in concorso, l'uno come mandante e l'altro come esecutore, una discarica abusiva (o abbandonino rifiuti) e altra cosa è sostenere che, una volta consumato il reato di discarica/abbandono, ad esso concorra il soggetto estraneo che ometta o ritardi la rimozione dei rifiuti in precedenza scaricati giacché il contributo, anche in forma omissiva, al reato altrui, per essere rilevante *ex* art. 110 c.p., deve essere fornito prima dell'esecuzione del reato[17].

4. - *Gestione dei rifiuti e posizioni di garanzia.* Al di là del rispetto o meno del principio di correlazione tra accusa e sentenza, la decisione suscita alcune riflessioni basate sul fatto che la Suprema Corte ha avallato il giudizio espresso in grado d'appello in cui era stato condannato il Dirigente dell'Ufficio tecnico, subentrato a chi aveva dato l'ordine di scaricare i rifiuti in modo illecito, per aver omesso o ritardato la rimozione degli stessi ritenendo che fosse titolare di una posizione di garanzia avente ad oggetto siffatto obbligo (pag. 6).
Senza ripercorrere in questa sede la tematica relativa alle posizioni di garanzia[18], rileviamo che in giurisprudenza si registra la tendenza ad allargare la configurazione delle stesse[19], ma, come è stato giustamente

---

[17] Risulta dalla sentenza che lo scarico *in loco* era avvenuto il 26 aprile 2019 su ordine del Dirigente dell'Ufficio tecnico *pro-tempore*, persona fisica diversa dal Responsabile subentrato nell'incarico ed incriminato per l'omessa rimozione dei rifiuti.
[18] Sul tema, v. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979; GRASSO, *Il reato omissivo improprio. La struttura obiettiva della fattispecie*, Milano, 1983, 375 ss.; SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, 1975, 142; LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, Torino 1999.
[19] In questo senso, Cass. 14 febbraio 2020, n. 5912, A., in *Foro it.*, 2020, II, 469, ha sostenuto che tutti i soggetti coinvolti nella produzione, detenzione, trasporto e smaltimento dei rifiuti hanno il dovere generico di controllare il regolare svolgimento delle fasi, sia antecedenti che successive, a quella svolta, e dunque la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su ciascuno di essi essendo detti sog-

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

rilevato in dottrina[20], «L'interprete deve rinvenire la posizione di garanzia nell'ordinamento e non crearla attraverso ardite interpretazioni di princìpi quali la funzione sociale della proprietà o del *neminem ledere*. L'obbligo giuridico di impedimento di un reato, al pari di ogni altra posizione di garanzia, deve trovare fonte in una formale disposizione di legge, in una regola operativa che imponga obblighi predeterminati e non in princìpi, che appunto necessitano di regole per essere implementati».

Ciò posto, l'assunto che il responsabile UTC sia titolare di una specifica posizione di garanzia richiede una puntualizzazione.

In primo luogo, è del tutto naturale che, accanto al sindaco[21], il responsabile UTC sia gravato di una serie di adempimenti relativi alla gestione dei rifiuti prodotti nell'ambito comunale. Non si deve, però, confondere la responsabilità del "garante" in senso stretto, titolare dell'obbligo di attivarsi per impedire eventi lesivi del bene penalmente protetto, con la responsabilità diretta di chi, destinatario di precisi doveri di agire, ometta di conformarsi al precetto.

La disciplina sui rifiuti è costellata da una pluralità di disposizioni che fissano il perimetro del lecito svolgimento della gestione dei rifiuti. Ad esempio, tanto per citare le norme fondamentali:

a) chi vuole gestire rifiuti ("propri" o "prodotti da terzi") deve essere in possesso del prescritto titolo abilitativo;

b) il produttore dei rifiuti, che decida di conferire ad altri soggetti i propri rifiuti per il recupero o lo smaltimento, deve accertarsi che questi siano autorizzati allo svolgimento di tali operazioni; si tratta di una regola di cautela imprenditoriale, la cui inosservanza è idonea a determinare in capo al soggetto conferente la responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti

---

getti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti. Per una critica alla tesi in questione, v. PAONE, *La responsabilità 'condivisa' dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2020, 3.

[20] RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Rassegna giurisprudenziale sulla posizione di garanzia del proprietario e del pubblico ufficiale rispetto a reati ambientali commessi da terzi*, in *www.lexambiente*, 7 marzo 2011.

[21] In ordine ai limiti della responsabilità del sindaco per i reati in materia di gestione dei rifiuti, è stato detto che la distinzione operata dall'art. 107, d.lgs. n. 267/00 fra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo, e i compiti di gestione attribuiti ai dirigenti, non esclude il dovere di attivazione del sindaco allorché gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

in assenza del prescritto titolo abilitativo[22];
c) lo svolgimento della pur autorizzata attività di gestione dei rifiuti è disciplinata da specifiche prescrizioni;
d) la raccolta e la detenzione dei propri rifiuti in funzione del successivo recupero o smaltimento è soggetta ad una serie di adempimenti rigorosi per la tutela dell'ambiente;
e) l'abbandono, il deposito incontrollato e l'immissione dei rifiuti sono sempre vietati.
Queste disposizioni non descrivono però un obbligo rilevante *ex* art. 40, comma 2 c.p. idoneo a configurare in capo al produttore o al detentore dei rifiuti una posizione di garanzia. Da questo ristretto angolo visuale, si può sostenere che il Dirigente dell'Ufficio tecnico, responsabile della gestione dei rifiuti prodotti nel territorio comunale, al pari di qualsiasi altro produttore di rifiuti, non risulti titolare di alcuna particolare posizione di garanzia.
La questione va tuttavia ancora approfondita tenendo conto di altri profili.
In primo luogo, occorre ricordare che, *ex* art. 183, comma 1, lettera *b ter*), punto 4, d.lgs. n. 152/06, «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua»[23].
Ciò significa, in estrema sintesi, che tutti i rifiuti[24] abbandonati sulle strade e sulle aree pubbliche sono classificati come rifiuti urbani con la conseguenza che, in base all'art. 198, d.lgs. 152/06, che stabilisce la competenza dei Comuni per la raccolta, il trasporto e l'avvio a smaltimento[25], i Comuni devono provvedere alla rimozione dei rifiuti abbandonati sul suolo comunale anche se non siano ontologicamente urbani.
Tralasciando ogni altra questione[26], va invece sottolineato che il re-

[22] Cass. 8 agosto 2017, n. 38981, K.O., in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 743.
[23] V., al riguardo, AMENDOLA, *L'anomala categoria italiana dei rifiuti urbani «per giacenza» su aree pubbliche*, in *www.osservatorioagromafie.it*.
[24] Anche i rifiuti speciali e pericolosi sono considerati urbani "per giacenza".
[25] Va ricordato anche l'art. 14, d.lgs. n. 285/92, che prevede a carico degli enti proprietari delle strade e dei concessionari la manutenzione, la gestione e la pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi.
[26] Infatti, come ha osservato AMENDOLA, *L'anomala categoria*, cit., «Appare, pertanto, evidente che questa anomala categoria italiana di rifiuti urbani ["per giacenza"] è stata creata con il solo scopo di garantire la pulizia di aree, strade pubbliche ecc. da qualsiasi rifiuto a cura del Comune (cui compete, appunto, la gestione dei

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

sponsabile UTC, per effetto della norma citata, è destinatario della prescrizione di provvedere, in ogni caso, alla rimozione dei rifiuti purché giacenti in stato di abbandono sulle aree pubbliche.
In questo senso, possiamo perciò affermare che l'obbligo di cui trattasi sia rilevante per integrare una posizione di garanzia: infatti, dalla persistenza dei rifiuti in sito, potrebbero derivare effetti lesivi a carico della matrice ambientale tali da integrare l'elemento materiale del delitto di cui all'art. 452 *bis*, c.p.[27].
In proposito, ricordiamo anche l'art. 250, d.lgs. n. 152/06, il cui comma 1 dispone che «Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica entro il termine di novanta giorni dalla mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione o dall'accertato inadempimento da parte dello stesso»[28].

---

rifiuti urbani), il quale deve, quindi, provvedere alla raccolta, trasporto e stoccaggio di tutti i rifiuti giacenti in aree pubbliche a prescindere dalla loro natura, provenienza e classificazione. Ma appare altrettanto evidente che non si tratta di una equiparazione a tutti gli effetti in quanto viene limitata alle prime fasi collegate con la raccolta, escludendo quelle successive di recupero o smaltimento che devono, quindi, avvenire, in conformità alla natura e qualità del rifiuto raccolto».

[27] L'inquinamento può essere cagionato attraverso una condotta attiva, ma anche mediante un comportamento omissivo consistente nel mancato impedimento dell'evento lesivo da parte di chi, secondo la normativa ambientale, è tenuto al rispetto di specifici obblighi di prevenzione rispetto a quel determinato fatto inquinante dannoso o pericoloso. In questi termini, v. Relazione n. III/04/2015 del 29 maggio 2015 dell'Ufficio del Massimario Settore penale sulla legge n. 68/15 a cura di Molino.

[28] Ricordiamo tuttavia che per l'attivazione del dovere di impedire il verificarsi di eventi pregiudizievoli per l'ambiente occorre far capo all'art. 242, comma 1, che dispone nel senso che «Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

A parte questa sicura posizione di garanzia sussistente a carico del responsabile UTC, non vi è dubbio che l'art. 198, d.lgs. n. 152/06 imponga ai Comuni di provvedere alla raccolta dei rifiuti abbandonati – salvo quelli collocati su area privata non soggetta ad uso pubblico – tramite il proprio gestore del servizio di igiene urbana.
A questo punto, la domanda è quale conseguenza sia prospettabile a carico del responsabile UTC per la violazione dell'obbligo di rimuovere i rifiuti giacenti su area pubblica.
La risposta è articolata a seconda della fattispecie che precede il sorgere del dovere di rimuovere i rifiuti abbandonati.
Infatti, se si tratta di scarico occasionale e perciò se si ipotizza il reato di abbandono, che, come si è già detto, ha natura istantanea con effetti permanenti, l'omesso o ritardato svolgimento dell'operazione di raccolta non può costituire concorso nel reato già commesso – per i motivi prima spiegati – e non integra un "autonomo" reato di abbandono a carico del dirigente comunale perché tale reato non è realizzabile in forma omissiva. Residua l'ambito della possibile responsabilità amministrativa o contabile, ma si tratta di tematiche che qui non ci interessano.
La stessa conclusione dovrebbe valere se è realizzata una discarica abusiva: infatti, una volta cessati gli scarichi, secondo una prima tesi (quella da noi caldeggiata), il relativo reato si è definitivamente consumato e perciò la situazione coincide con quella di cui al punto precedente; invece, secondo la tesi che la permanenza del reato di discarica cessi solo al momento della rimozione dei rifiuti, il Dirigente dell'Ufficio tecnico, che non adempia tempestivamente all'obbligo di bonificare il sito, potrebbe essere ritenuto responsabile del medesimo titolo di reato, sempre in via autonoma.
Crediamo di avere così "chiuso il cerchio" del discorso se e in quali termini sia obbligatorio per l'ente comunale provvedere alla rimozione dei rifiuti.

di *Vincenzo Paone*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La prova del delitto di inquinamento ambientale può fare a meno del sapere scientifico?

Cass. Sez. III Pen. 23 febbraio 2026, n. 7066 - Ramacci, pres.; Galanti, est.; Esposito, P.M. (parz. diff.) - Di.Sa., ric. *(Conferma App. Napoli 17 febbraio 2025)*

Ambiente - Spandimento degli effluenti zootecnici - Contaminazione della falda acquifera - Delitto di inquinamento ambientale - Prova dell'inquinamento ambientale - Responsabilità dell'amministratore di fatto.

In tema di inquinamento ambientale (art. 452 bis *c.p.), la prova del "deterioramento" o della "compromissione" delle matrici ambientali, che devono essere "significativi e misurabili", non richiede necessariamente l'espletamento di perizie tecniche qualora l'evento sia di macroscopica evidenza e immediatamente percepibile (come nel caso di inondazione del suolo da parte di ingenti e stratificati quantitativi di liquami zootecnici). Tali nozioni descrivono uno squilibrio strutturale o funzionale del bene che, pur non essendo irreversibile, deve essere effettivo e sostanziale. Quanto alla gestione illecita di rifiuti (art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006), la responsabilità penale è configurabile non solo in capo al titolare formale dell'impresa, ma nei confronti di chiunque eserciti concreti poteri gestori o di rappresentanza, operando quale amministratore di fatto nell'esercizio di un'attività economica.*

Il testo della sentenza è pubblicato in *www.osservatorioagromafie.it*

1. - *Il delitto di inquinamento ambientale: la compromissione e il deterioramento "misurabile".* Una recente sentenza della III Sezione della Cassazione è intervenuta su una questione particolarmente delicata in materia di eco-delitti: Cass. 23 febbraio 2026, n. 7066 ha, infatti, stabilito che, ai fini dell'integrazione del delitto di inquinamento ambientale, la prova della "compromissione" o del "deterioramento" non richiede necessariamente che siano eseguiti accertamenti tecnici e analisi di laboratorio qualora vi siano evidenze macroscopiche e oggettive del danno (es. colorazione anomala delle acque, moria di fauna, odori nauseabondi persistenti).
Prima di proseguire, ricordiamo che il delitto di cui all'art. 452 *bis* c.p. è reato di danno, integrato da un evento di danneggiamento che, nel caso del "deterioramento", consiste in una riduzione della cosa, che ne

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

costituisce oggetto, in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne anche parzialmente l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino, una attività non agevole, mentre, nel caso della "compromissione", consiste in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare[1].
Agli aggettivi "significativi" e "misurabili" il legislatore ha affidato la funzione selettiva di ricondurre nell'area del penalmente rilevante fatti di inquinamento "qualificato". In questa sede, ci soffermiamo sul concetto di misurabile perché è quello che maggiormente rinvia alla tesi enunciata dalla Cassazione.
In primo luogo, l'aggettivo in questione può prestarsi ad un'interpretazione decisamente riduttiva della portata della norma in quanto si potrebbe sostenere che la punibilità per il fatto sia condizionata all'effettuazione di accertamenti tecnici specifici sul grado degli agenti inquinanti e sul loro rapporto con gli elementi naturali della matrice interessata.
Questa opzione va però scartata perché nessun dato testuale, logico e sistematico corrobora l'idea che il requisito della misurabilità sia stato costruito con questa valenza, escludere cioè la sussistenza del reato tutte le volte in cui l'evento non sia stato effettivamente quantificato e cioè "misurato".
In proposito, è stato osservato che «Non si può comunque intendere il requisito della misurabilità come sinonimo di effettiva misurazione degli esiti, che dovrebbero essere superiori ad una certa soglia: il dato letterale, che parla di misurabilità, è incompatibile con una ricostruzione del requisito che richiedesse alla pubblica accusa di provare il superamento di precisi parametri tabellari»[2].
In secondo luogo, il concetto di misurazione richiama alla mente quello dei limiti-soglia. Invero, in una delle prime analisi della nuova legge[3], è stato affermato che «[...] il concetto di misurazione della compromissione o del deterioramento ha l'indubbio pregio di chiamare in

[1] In tema, v. MELZI D'ERIL, *Art. 452 bis,* in AA.VV., NESPOR - RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, 251 ss.; CORNACCHIA, *Inquinamento ambientale,* in CORNACCHIA - PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 89 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, IV ed., Milano, 2022, 125 ss.
[2] Così MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *DPC*, 17 dicembre 2015, 5.
[3] SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2015, 2, 205.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

causa nell'accertamento dell'evento l'utilizzo dei limiti soglia, ancorché questi non siano espressamente menzionati dalla norma. Tali valori rappresentano in effetti uno dei più importanti parametri di valutazione a disposizione del giudice per la stima del livello di contaminazione presente e futuro di un ecosistema, in quanto fissano una soglia di tolleranza che dovrebbe variare al variare del contesto empirico di riferimento, ossia in base alle diverse peculiarità di quel contesto. L'impiego di tali indici di lesività diviene poi irrinunciabile laddove non siano state eseguite rilevazioni recenti sullo stato di salute del corpo recettore interessato».

L'A. conclude nel senso che «se è vero che il valore tabellare non può di per sé da solo costituire la soglia del danno penalmente rilevante – in quanto esso delimita un mero livello di rischio oltre il quale diviene seria la possibilità di messa in pericolo del bene –, è altresì vero che in sede di accertamento dell'evento del delitto di inquinamento ambientale tale soglia di rischio viene presa in considerazione non come elemento fondante dell'evento lesivo, ma come mero indice o parametro per la misurabilità di una "compromissione o di un deterioramento" che devono comunque essere preliminarmente accertati».

In questa chiave di lettura c.d. numerica, è stato obiettato[4] che i valori-soglia contenuti nelle normative di settore non possono considerarsi rilevanti per una serie di motivi.

In primo luogo, ancorché non vi sia dubbio che il richiamo a dati numerici sia idoneo a riempire di contenuto il concetto (vago) di misurabile, il primo ostacolo alla loro adozione "secca" è che non sono significativi di un danno effettivo per l'ambiente essendo dettati per configurare le contravvenzioni (in particolare artt. 137, 256 e 279, d.lgs. n. 152/06) imperniate sulla nozione di pericolo astratto e non di danno effettivo per il bene.

In secondo luogo, il valore limite segna il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra attività imprenditoriale lecita e penalmente illecita ovvero, detto diversamente, il livello di inquinamento consentito in vista di interessi collettivi (lavoro, iniziativa economica, benessere collettivo) reputati meritevoli.

Ne consegue che la funzione dei valori-soglia contenuti nelle normative di settore non sia coerente con la finalità della legge n. 68/15 che ha posto al centro della tutela direttamente ed esclusivamente il bene "ambiente".

---

[4] RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, V ed., Torino, 2024, 107.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Sempre nella prospettiva "numerica", non potrebbe neppure farsi riferimento ai parametri rilevanti per le procedure di bonifica: le concentrazioni soglia di contaminazione e le concentrazioni soglia di rischio, determinati caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi sito-specifica.
Anche in questo caso i motivi per non adottare questa impostazione sono plurimi: non solo perché le CSC riguardano soltanto il suolo, il sottosuolo e le acque sotterranee, e perciò restano fuori dalla previsione normativa le acque superficiali e l'aria, ma soprattutto perché il loro superamento non è rilevante nel nostro ambito perché i valori di cui trattasi ineriscono «a profili di rischio sanitario e ambientale sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate»[5], mentre la fattispecie *ex* art. 452 *bis* c.p. «ha ad oggetto la tutela penale dell'ambiente in quanto tale»[6].
La Cassazione, in una delle sue prime decisioni in materia[7], si è pronunciata sul punto osservando che, in assenza di espliciti richiami o

[5] L'Allegato 1 alla Parte IV, d.lgs. n. 152/06 definisce i criteri per l'analisi di rischio sanitario-ambientale sito-specifica. Serve a determinare le concentrazioni soglia di rischio e gli obiettivi di bonifica, valutando il rischio per la salute umana da contaminanti nel suolo e nelle acque sotterranee. L'analisi di rischio deve essere svolta per definire i livelli di contaminazione residua accettabili nel sito e garantire che non vi sia un rischio inaccettabile per la salute umana e l'ambiente.
[6] In questi termini, Cass. 19 settembre 2018, n. 50018, Izzo, rv. 274.864-01, che ha stabilito che il delitto di danno previsto dall'art. 452 *bis* c.p. (al quale è tendenzialmente estranea la protezione della salute pubblica) ha quale oggetto di tutela penale l'ambiente in quanto tale e postula l'accertamento di un concreto pregiudizio a questo arrecato, secondo i limiti di rilevanza determinati dalla nuova norma incriminatrice, che non richiedono la prova della contaminazione del sito nel senso indicato dagli artt. 240 ss., d.lgs. n. 152/06. La sentenza è commentata da PALMISANO, *Il reato di inquinamento ambientale e la contaminazione dei siti*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, 237; da ZINGALES, *La fattispecie di inquinamento ambientale: la tutela dell'ambiente in chiave «ecocentrica» approntata dal codice penale*, in *Cass. pen.*, 2019, 2897; ID., *Inquinamento ambientale senza contaminazione del sito. Quale emancipazione della tutela penale codicistica dalle indicizzazioni tabellari del T.U.A.?*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2019, 1, 1 ss.
[7] Cass. 3 novembre 2016, n. 46170, Simonelli, rv. 268.059-01: nella specie, il progettista e direttore dei lavori di dragaggio di un tratto di fondale marino, oggetto di lavori di bonifica, era stato accusato di avere omesso di rispettare le norme progettuali, provocando dispersione di sedimenti nelle acque circostanti con conseguente trasporto degli inquinanti in essi contenuti (idrocarburi e metalli pesanti), così cagionando un deterioramento ed una compromissione significativa delle acque del golfo di La Spezia compresa una moria di molluschi. La pronuncia è commentata da LO

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

rinvii a limiti imposti da specifiche disposizioni o a particolari metodiche di analisi, vada esclusa «l'esistenza di un vincolo assoluto per l'interprete correlato a parametri imposti dalla disciplina di settore, il cui superamento, come è stato da più parti già osservato, non implica necessariamente una situazione di danno o di pericolo per l'ambiente [...] Ovviamente, tali parametri rappresentano comunque un utile riferimento nel caso in cui possono fornire, considerando lo scostamento tra gli standard prefissati e la sua ripetitività, un elemento concreto di giudizio circa il fatto che la compromissione o il deterioramento causati siano effettivamente significativi come richiesto dalla legge mentre tale condizione, ovviamente, non può farsi automaticamente derivare dal mero superamento dei limiti»[8].
Infine, va tenuto conto che la fattispecie criminosa è sicuramente applicabile anche a situazioni in cui oggettivamente non può entrare in gioco alcun dato numerico, ricollegabile alla tematica dei valori-soglia

---

MONTE, *Art. 452 bis c.p.: la locuzione «compromissione o deterioramento significativi e misurabili» all'esame dei giudici di legittimità*, in questa Riv., 2016, 6, 1 ss. Per altri commenti, v. DI FIORINO - PROCOPIO, *Inquinamento ambientale: la Cassazione riempie di contenuti la nuova fattispecie incriminatrice*, in *Giurisprudenzapenale.com*, 2016, 12, 8; RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in *DPC*, 22 novembre 2016; TRUCANO, *Prima pronuncia della Cassazione in materia di inquinamento ambientale ex art. 452 bis c.p.*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 7, 925; FASSI, *Il delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 bis c.p.: le prime indicazioni della Corte di cassazione*, in *Riv. pen.*, 2016, 12, 1067; LOSENGO - MELZI D'ERIL, *Inquinamento ambientale: la Corte di Cassazione costretta a fare il legislatore*, in *Riv. giur. amb.*, 2016, 472.

[8] Commentando la sentenza, RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale*, cit., ha osservato che «Ove presenti, il giudice dovrà sempre verificare l'eventuale superamento dei valori soglia: assolverà in caso di loro rispetto, mentre nel caso di superamento ciò non costituirà di per sé prova del pericolo concreto o del danno (ma se mai di quello astratto sufficiente solo ad integrare le contravvenzioni di settore), ma dovrà valutare, in concreto, l'ampiezza dello sforamento e la sua eventuale ripetitività, quale mero indizio, da valutarsi unitamente a tutti gli altri presenti, dell'autonomo requisito della compromissione o del deterioramento, insofferenti a presunzioni tabellari. La Corte, in definitiva, impone al giudice di merito una valutazione globale dei dati acquisiti, non limitata agli effetti tendenzialmente irreversibili, la cui necessità di accertamento anzi esclude, ma ampliata alla valutazione degli effetti della contaminazione (considerata ad esempio la natura tossica, cancerogena e mutagena di talune sostanze sversate) sull'equilibrio funzionale e strutturale delle acque». Anche DI FIORINO - PROCOPIO, *Inquinamento ambientale*, cit., annotano che «ciò che la Suprema Corte richiede è quindi una valutazione globale, non limitata ai soli effetti irreversibili, e per la quale - in ragione della complessità degli accertamenti richiesti - appare irrinunciabile il ricorso all'ausilio della perizia tecnica».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

rilevanti ai fini dell'inquinamento "qualificato".
Ad esempio, la Cassazione[9], in materia di pesca abusiva di corallo rosso mediterraneo effettuata con modalità vietate – ossia mediante pesca subacquea con uso di bombole e un metodo di raccolta distruttivo, con rottura ed escissione del substrato roccioso – ha ritenuto che sussistesse una compromissione e un deterioramento significativi e misurabili dell'ecosistema marino; analogamente, in materia di pesca di oloturie e di ricci di mare effettuata in violazione di disposizioni legislative o regolamentari poste a tutela dell'ambiente marino, la Corte[10] ha concluso che la condotta aveva provocato un notevole grado di compromissione, tale da poter assurgere a vero e proprio deterioramento delle popolazioni e da determinare un significativo squilibrio dell'ecosistema e della biodiversità correlata ai fondali[11].
Altro esempio paradigmatico è quello costituito dall'applicazione del delitto di inquinamento ambientale in un caso in cui l'attività svolta aveva determinato l'innesco di una frana di consistenti dimensioni, coinvolgendo la relativa massa una vasta area[12].
Pertanto, abbandonando la prospettiva c.d. numerica, si deve partire dall'assunto che la compromissione e il deterioramento sono concetti di relazione e che dunque rileva l'alterazione peggiorativa dell'ambiente, sicché nel concetto di misurabilità non può non rientrare la necessità di una valutazione sullo stato del bene *ex ante* ed *ex post* rispetto alla condotta materiale con riferimento alla matrice aggredita e in mancanza (per cause oggettive) di questo tipo di accertamento con riferimento ai parametri scientifici (biologici, chimici, organici, naturalistici, etc.) che servono a descrivere il danno arrecato[13].

---

[9] Cass. 30 gennaio 2020, n. 9736, Forchetta, rv. 278.405-01; per un commento, v. VERGINE, *Brevi note a margine di Cass. Sez. III, n. 9736/2020*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2020, 4, 69.
[10] Cass. 14 settembre 2023, n. 41602, Testa, rv. 285.163-01.
[11] In argomento, v. anche Cass. 15 marzo 2017, n. 18934, Catapano, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 451: il depauperamento della fauna in una determinata zona con una drastica eliminazione degli esemplari ivi esistenti implica una compromissione o un deterioramento dell'ecosistema, da intendersi, in assenza di specifica definizione, quale equilibrata interazione tra organismi, viventi e non viventi, entro un determinato ambito, ovvero, di «ambiente biologico naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale ed animale ed anche degli equilibri tipici di un habitat vivente» o, quanto meno, della fauna stessa singolarmente intesa.
[12] Cass. 14 novembre 2018, n. 35636, Rical s.r.l. in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 757; nello stesso senso, v. Cass. 11 ottobre 2018, n. 6264, Perrone, *ivi*, 2019, 310.
[13] Così Relazione n. III/04/2015 del 29 maggio 2015 dell'Ufficio del Massimario Settore penale sulla legge n. 68/15 a cura di Molino, 5. Nello stesso senso, è stato detto

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La giurisprudenza ha sposato questa impostazione sostenendo, in molteplici occasioni, che il concetto di "misurabile" vada inteso come «ciò che è quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile»[14].
In una recente sentenza[15], la Cassazione ha ulteriormente chiarito che, con l'espressione "misurabile", il legislatore ha inteso indicare l'astratta possibilità di rilevare in termini quantitativi l'esistenza di un fenomeno di compromissione o deterioramento ambientale (del quale ha indicato, quanto alla evidenza qualitativa, la sua "significativa" incidenza), ma non ha indicato che lo stesso debba (o possa) essere soggetto necessariamente, per la sua rilevanza penale, ad una procedura di calcolo numerico degli effetti prodotti sulla base di una scala graduata della quale, peraltro, non è data alcuna definizione.

2. - *La fattispecie concreta oggetto di scrutinio da parte della Cassazione*. La sentenza n. 7066/2026 ha per oggetto un caso di sversamento sul suolo e in corpo idrico superficiale di materiale fecale prodotto dalle deiezioni di circa 1.000 animali. Pur in assenza di analisi chimiche, i giudici di merito hanno ritenuto dimostrato l'inquinamento ambientale in ragione dello squilibrio funzionale determinato dai continui sversamenti degli ingenti quantitativi di liquami, in modo

---

che il requisito della misurabilità è d'ausilio al giudice perché gli impone, al momento della valutazione del fatto, di non dimenticare la necessità che l'alterazione venga effettivamente quantificata, attraverso l'ausilio di parametri scientifici: così ROTA, *La compromissione e il deterioramento significativi e misurabili: in sede di sequestro probatorio non sono necessarie consulenze o perizie*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2018, 4.

[14] RUGA RIVA, *Diritto penale*, cit., 283, ha tuttavia considerato che «Tale ultima specificazione è ambigua, e va respinta nella misura in cui volesse alludere alla sufficienza di testimonianze di soggetti anche esperti (es. funzionari ARPA). Eventuale documentazione (ad es. fotografica o video) di luoghi o cose (di fauna morta, di tratti di fiume con colori anomali, di mucchi di rifiuti ecc.) non rilevano di per sé come misura "visiva" dell'inquinamento, salvo che sulla loro base siano con certezza scientifica desumibili numeri (ad es. lunghezza del tratto di fiume alterato, volumi dei rifiuti abbandonati ecc.)». L'A. ha anche insistito sul fatto che la misurabilità è requisito essenzialmente probatorio, funzionale a vincolare il giudice alla prova scientifica (e non soggettivo-intuitiva) dell'inquinamento penalmente rilevante: occorre cioè che la contaminazione sia declinabile oggettivamente in numeri, e non in percezioni soggettive.

[15] Cass. 20 ottobre 2022, n. 39759, Gabriele ed a., in questa Riv., 2023, 1, con nota di LO MONTE, *Il concetto di «misurabilità» (art. 452 bis c.p.) all'attenzione dei giudici di legittimità: ovvero lo sforzo inane del Supremo Collegio per la «quadratura del cerchio»*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

da alterare i naturali processi di sviluppo della flora presente *in loco* nonché la qualità delle acque superficiali.
Come risulta dalla sentenza qui in esame, tale convincimento derivava dalle deposizioni dei testimoni, i quali avevano riferito di uno sversamento massiccio e continuativo, che aveva interessato ampie porzioni di territorio determinando una compromissione dello stesso, come dimostrato dalla presenza sul fondo di massicci depositi fecali allo stato solido e liquido, che si presentavano con stratificazioni essiccate, tanto da ostacolare il passaggio.
Il Tribunale aveva inoltre evidenziato che i liquami zootecnici, specie quelli provenienti da attività di allevamento intensivo, sono significativa concausa dell'acidificazione del suolo e dell'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee, provocando eccesso di azoto ed eccesso di nitriti, nonché un eccessivo apporto di manganese, rame e zinco, che vengono assorbiti dai vegetali che diventano quindi tossici, non solo per le persone, ma anche per gli animali, oltre a comportare altresì un eccessivo apporto di semi di malerbe.
La conclusione è stata che il selvaggio ed incontrollato sversamento sul suolo di liquami a loro volta confluenti in un corso d'acqua, senza dubbio aveva cagionato anche un deterioramento e una compromissione delle acque superficiali, a causa della eutrofizzazione e riduzione del tenore di ossigeno nell'acqua notoriamente provocato dai reflui zootecnici.
Di specifico interesse ai nostri fini è il passaggio in cui il Tribunale aveva affermato che «nel caso di specie la macroscopica evidenza della situazione di danneggiamento e compromissione del suolo e delle acque riscontrata dai Carabinieri forestali non ha reso necessario neppure l'effettuazione di particolari misurazioni, atteso che in considerazione del contesto ambientale sul quale ha inciso la condotta dell'imputato e delle caratteristiche che lo contraddistinguono, sono apparse chiaramente apprezzabili le conseguenze dannose della medesima azione delittuosa».
Come abbiamo già detto in esordio, la Suprema Corte, nel confermare la condanna dell'imputato, ha ribadito il principio secondo cui, sul versante probatorio, «non si richiede necessariamente l'espletamento di specifici accertamenti tecnici, essendo possibile desumere l'evento di inquinamento dalle concrete circostanze di fatto, ove immediatamente ed agevolmente percepibili».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

La sentenza cita alcuni precedenti[16] tra cui merita una menzione particolare Cass. 27 aprile 2018, n. 28732[17], secondo cui «sebbene non possa escludersi la necessità, in determinati casi, di verifiche tecniche volte ad accertare la sussistenza ed il grado di compromissione o deterioramento di singole matrici ambientali o di un intero ecosistema, possono senz'altro verificarsi situazioni nelle quali simili situazioni siano di macroscopica evidenza, come nel caso di distruzione di flora o fauna immediatamente percepibili, ovvero quando, una volta individuato un determinato contesto ambientale e le caratteristiche che lo contraddistinguono, possano poi direttamente apprezzarsi le conseguenze della condotta contestata».
Orbene, nel caso concreto sottoposto al suo giudizio, la Cassazione, oltre ad affermare che l'assenza di accertamenti tecnici non costituiva di per sé vizio della motivazione, ha sottolineato che la difesa non aveva fornito alcun elemento idoneo a scalfire le risultanze processuali, né proposto ipotesi alternative basate su propri elaborati peritali, limitandosi a censurare labialmente l'assenza di accertamenti tecnici. Questa conclusione è certamente appagante, però appare ugualmente opportuno svolgere qualche riflessione sul principio generale che vi sono situazioni in cui la prova è così evidente da giustificare l'assenza di puntuali accertamenti tecnici.

3. - *Il parere degli esperti.* Invero, partiamo dal pensiero di chi[18] ha

---

[16] Non trascuriamo che alcune delle decisioni citate sono state emesse nel corso delle indagini preliminari e dunque riguardavano la legittimità della adottata misura cautelare reale. Il codice di rito non richiede per l'emissione di un sequestro preventivo (e lo stesso dicasi per quello probatorio) la presenza di un quadro probatorio così solido rispetto a quello previsto per pronunciare una sentenza di condanna «al di là di ogni ragionevole dubbio». È vero che le concrete risultanze istruttorie devono fornire a livello di *fumus* gli elementi sufficienti per ritenere correttamente inquadrata la fattispecie concreta nella figura di reato ipotizzata e per ritenere come probabile lo sviluppo del procedimento penale in senso favorevole all'accusa, ma è altrettanto vero che in sede di merito, l'asticella dello standard probatorio è sicuramente di livello superiore quanto a concludenza ed efficacia. Al riguardo ZINGALES, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit., ha rilevato che «Non sembrerebbe quindi tanto remoto quel rischio, fino ad ora solo paventato, di scaricare sulle indagini preliminari e sulla fase cautelare il peso, reale o simbolico, della repressione penale nei reati ambientali, essendo in questa fase sufficiente il mero *fumus* del fatto tipico al di là di un effettivo accertamento della sussistenza dei suoi elementi costitutivi nel caso concreto e della loro specifica individuazione».
[17] Melillo, rv. 273.566-01.
[18] ROTA, *La compromissione e il deterioramento significativi nel delitto di inquinamento ambientale: in sede cautelare è sufficiente la presunzione*, in *Riv. giur. amb.*,

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

sostenuto che «in assenza di analisi della matrice oggetto della condotta illecita, pare difficile valutare la sussistenza, anche solo in termini indiziari, di un'alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema».
Il termine misurabile suggerisce dunque un metodo di indagine basato su parametri scientifici che permettano di valutare, su basi empiriche di una certa solidità, quale sia stata la dimensione dell'evento e la latitudine del danno provocato: poiché il delitto in oggetto è carente di tassatività, è importante che il fatto concreto sia valutato con rigore scientifico per conferire solidità alla decisione[19].
In questa stessa scia, si è osservato[20] che «Pare indispensabile, quindi, affidarsi ad analisi tecniche in casi come questi, in cui spesso, per non dire sempre, la valutazione di un esperto può consentire di dare rigore e concretezza a una fattispecie che ne è tristemente priva. Rifugiarsi nella osservazione per cui vi possono essere casi in cui la lesione al bene giuridico protetto dalla norma è di tale macroscopica evidenza da non avere bisogno di un apposito accertamento, significa affidarsi in modo un po' semplicistico ad un'affermazione che prova insieme troppo e troppo poco. Da una parte, gli inquinamenti evidenti per così dire anche ad occhio nudo ben possono – e quindi diremmo debbono – essere certificati da un accertamento di taglio scientifico per dare loro quella dignità che soltanto consente di avere cittadinanza all'interno di una sentenza; dall'altra un simile brocardo, già troppo spesso ripetuto rischia di legittimare "pigrizie" investigative e di compromettere (*absit iniuria verbis*) la rappresentatività di accertamenti tecnici, sovente di natura irripetibile».
Riflettendo sul fatto che la misurabilità, richiamata nell'art. 452 *bis* c.p., è stata intesa dalla Suprema Corte come «ciò che è quantitativa-

---

2018, 125-126. Lo stesso A., *Inquinamento ambientale: la Cassazione si cimenta con le nozioni di significatività e misurabilità*, *ivi*, 2017, 692, a commento di Cass. 6 aprile 2017, n. 39078, Campione, in fattispecie in cui era stato eseguito il prelievo e le analisi di laboratorio in tre occasioni, riscontrando il superamento dei limiti di determinate sostanze, ha affermato che «pare preferibile cogliere la presenza di tale aggettivo quale suggerimento rivolto dal legislatore alla giurisprudenza, affinché nella valutazione del fatto non dimentichi la necessità che l'alterazione venga effettivamente quantificata, attraverso l'ausilio di parametri scientifici».
[19] In questi termini, MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale a tre anni dall'entrata in vigore*, in *DPC*, 2018, 7, 35 ss.
[20] LOSENGO - MELZI D'ERIL, *Compromissione e deterioramento: la Cassazione torna sulle definizioni ed esclude l'indeterminatezza della fattispecie*, in *RGA online*, n. 45, agosto-settembre 2023, 7.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

mente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile», in dottrina[21] si è messo l'accento, da un lato, sulla necessità dell'esecuzione di accertamenti di natura scientifica (analisi, misurazioni ecc.), e, dall'altro lato, sulla necessità di escludere rilievo a osservazioni meramente soggettive.

In questa ottica, l'A. ha osservato che un dato di fatto conoscibile attraverso una ripresa video o una fotografia che oggettivamente rappresentino una moria di pesci, o una colorazione anomala delle acque potrebbe non essere in grado di esprimere dati scientifici, misurabili, diversamente da quanto richiesto dalla norma: in altre parole, l'oggettivo apprezzamento del fatto tipico va integrato con la prova (scientifica) che quella data moria o quella data colorazione anomala, in ipotesi conseguente alla immissione di una data sostanza, pur riscontrate oggettivamente tramite fotografie, riprese video o testimonianza di soggetti anche esperti (funzionari ARPA o altri agenti o ufficiali di polizia giudiziaria, specializzata in materia di controllo ambientale[22]), siano l'effetto di una determinata condotta, secondo lo schema della *condicio sine qua non*.

Insomma, la prova del nesso causale tra condotta ed evento di danno deve rispondere a rigorosi canoni scientifici e non può essere rimessa alla mera valutazione soggettivistica del giudice di merito.

Si tenga conto, ad esempio, che appartiene al sapere scientifico la scelta dei parametri biologici, chimici, organici, naturalistici etc. chiamati in causa per valutare l'effetto di danno provocato nel caso concreto e lo stesso può dirsi per l'apprezzamento di indici come la frequenza e ampiezza degli eventuali sforamenti dei valori soglia, l'intensità e l'estensione dell'evento inquinante, la gravità e persistenza nel tempo degli effetti prodotti dalla contaminazione sulle matrici ambientali o su flora e fauna, le caratteristiche qualitative delle sostanze inquinanti, l'entità dei costi di recupero e ripristino e il grado di difficoltà tecnica e durata delle relative operazioni e via discorrendo.

Perciò, la "misurazione", anche se globale, impone l'espletamento di

---

[21] RUGA RIVA, *La nuova disciplina dei delitti ambientali*, in PALAZZO - PALIERO (diretto da), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, vol. XI, *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, 92.

[22] A proposito della prova tramite testimonianze della polizia giudiziaria, è pacifico che non incorra nel divieto di esprimere apprezzamenti personali l'agente/ufficiale di polizia giudiziaria, che, in forza della specifica preparazione tecnica e delle funzioni svolte, sia un teste professionalmente qualificato: egli dunque può riferire su fatti caduti sotto la sua diretta percezione sensoriale ed inerenti alla sua abituale e specifica attività e in tal caso l'apprezzamento diventa inscindibile dal fatto.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

accertamenti tecnici aventi ad oggetto, quantomeno, l'acquisizione di specifici pareri scientifici degli esperti nella forma della consulenza/perizia.
È utile, al riguardo, l'insegnamento della Cassazione espresso in una sentenza[23] che ha stabilito che, per la dimostrazione del reato di cui all'art. 137, comma 5, d.lgs. n. 152/06, non si richiede che il superamento dei limiti tabellari di accettabilità degli scarichi sia provato esclusivamente attraverso i risultati delle analisi tecniche, potendo tale superamento essere dimostrato con ogni mezzo di prova ed anche con l'applicazione di nozioni di comune esperienza.
La Cassazione ha affermato che, attraverso il ricorso ad un criterio logico-induttivo, il Tribunale era giunto alla conclusione che era dimostrato che la società dell'imputato operasse nel settore del recupero dei rifiuti metallici e che dai formulari di identificazione rifiuti acquisiti, ove venivano riportate le specifiche delle componenti ferrose e metalliche dei materiali trattati all'interno dell'impianto, risultava che taluni macchinari ed autoveicoli potevano contenere anche sostanze liquide. Ciò aveva consentito allo stesso Tribunale di desumere, alla luce di plurimi, precisi e concordanti indici di natura indiziaria, che, sul piazzale di lavorazione della società, all'atto del sopralluogo della P.G., fossero presenti residui dei suddetti rifiuti, tra cui i liquidi indicati dagli operanti come idrocarburi. Tale aspetto aveva trovato conforto nel verbale compiuto dalla polizia giudiziaria ove si leggeva che era stata rilevata «olfattivamente la presenza di idrocarburi» e che nei campioni prelevati[24] era «osservabile altresì la presenza di una parte surnatante separata associabile a prodotto petrolifero». Perciò, l'istruttoria aveva fornito numerosi elementi per ritenere che lo sversamento nel corpo idrico del refluo proveniente dall'impianto della società contenesse sostanze pericolose riconducibili a quelle indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5 alla Parte III, d.lgs. n. 152/06.
Tuttavia, come è stato opportunamente segnalato dalla Suprema Corte, le prove del reato diverse dalle analisi devono comunque essere tali da garantire un livello di certezza sostanzialmente pari a quello

[23] Cass. 24 settembre 2025, n. 33651, Brancaccio, in *Ambiente e sviluppo*, 2025, 833. In senso conforme, Cass. 16 dicembre 1999, n. 4343, rv. 216.445-01.
[24] Per debita informazione, va detto che, nel procedimento definito con la sentenza citata, non vennero eseguite analisi di laboratorio per un vizio dei campionamenti che li aveva resi inutilizzabili. Tuttavia, il verbale delle operazioni compiute, quale atto irripetibile ai sensi dell'art. 431, comma 1, lett. *b*), c.p.p., è stato riconosciuto utilizzabile nelle parti descrittive di circostanze di fatto constatate all'atto dell'ispezione.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

delle analisi stesse, tale cioè da renderne superflua la mancanza, a qualunque causa sia dovuta. Di conseguenza, se il giudice decide di non fare ricorso ad analisi chimiche del refluo, in ossequio all'obbligo di rigorosa motivazione, dovrà riscontrare determinati presupposti, fra i quali quello della natura dello scarico, individuata in base alle sostanze che lo compongono, e quello delle modalità di scarico, in quanto non sottoposto a preventiva depurazione.

In conclusione, se da una parte il richiamo alle "evidenze macroscopiche" di per sé non contrasta con il principio della libertà di convincimento che regola il processo penale[25], dall'altra parte, la linea-guida per definire in tutte le sue sfaccettature l'evento resta sempre quella del ricorso al sapere scientifico veicolato nel processo tramite i consulenti o i periti.

Come insegna la giurisprudenza di legittimità[26], il giudice, quando sia necessario svolgere indagini od acquisire dati o valutazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, non può prescindere dall'apporto della perizia per avvalersi direttamente di proprie, personali, competenze scientifiche e tecniche, perché l'impiego della scienza privata costituisce una violazione del principio del contraddittorio nell'"*iter*" di acquisizione della prova e del diritto delle parti di vedere applicato un metodo scientifico e di interloquire sulla validità dello stesso. Inoltre, è affetta da vizio di motivazione la decisione del giudice di merito che, fondandosi apparentemente su una massima di esperienza, valorizzi in realtà un mero convincimento soggettivo non acquisito al comune sentire[27].

Diversamente opinando, ci pare che si vada incontro al possibile rischio di un abbassamento dell'onere probatorio e della stessa soglia probatoria, necessaria per pervenire ad una sentenza di condanna al

---

[25] In tema di valutazione delle prove, l'art. 192, comma 1, c.p.p. sottolinea l'attribuzione esclusiva al giudice di merito del potere di valutazione della prova e dell'obbligo di esplicitare, nel modo più rigoroso e completo, la motivazione posta a base della decisione adottata, ancorando così il principio del libero convincimento alla necessità di indicazione specifica «dei risultati acquisiti e dei criteri adottati», al fine di evitare che il detto principio venga attuato per un uso arbitrario.

[26] Cass. 23 marzo 2021, n. 19822, Faina, rv. 281.223-01; Cass. 13 luglio 2017, n. 54795, Grossi, rv. 271.668-01.

[27] Le massime di esperienza sono generalizzazioni empiriche indipendenti dal caso concreto, fondate su ripetute esperienze. ma autonome e sono tratte, con procedimento induttivo, dall'esperienza comune, conformemente ad orientamenti diffusi nella cultura e nel contesto spazio-temporale in cui matura la decisione, in quanto non si risolvono in semplici illazioni o in criteri meramente intuitivi o addirittura contrastanti con conoscenze o parametri riconosciuti e non controversi.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

di là di ogni ragionevole dubbio senza stravolgere la natura di reato di danno attribuita al delitto di inquinamento ambientale.

Vincenzo Paone

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

MASSIMARIO

Massimario di giurisprudenza penale
(a cura di **PATRIZIA MAZZA**)

Cass. Sez. III 26 febbraio 2026, n. 7629 - Ramacci, pres.; Bucca, est.; Picardi, P.M. (conf.) - Pullara, ric. *(Dichiara inammissibile Trib. Agrigento 28 novembre 2024)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato - Particolare tenuità del fatto.

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 è configurabile nei confronti di qualsiasi impresa, anche per attività occasionale, e non richiede un'organizzazione stabile dell'area. Ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex *art. 131* bis *c.p., il giudice può legittimamente escludere la tenuità dell'offesa valorizzando la natura del bene giuridico protetto (ambiente e territorio), ritenuto di valore incommensurabile, a prescindere dall'avvenuta bonifica dell'area, la quale non elide di per sé la rilevanza penale della condotta pregressa (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 28 luglio 2021 n. 29578, Codognotto, rv. 281.717, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 11, 796, e in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2021, 3-4, 870.

*

Cass. Sez. III 23 febbraio 2026, n. 7066 - Ramacci, pres.; Galanti, est.; Esposito, P.M. (parz. diff.) - Di.Sa., ric. *(Conferma App. Napoli 17 febbraio 2025)*

Ambiente - Spandimento degli effluenti zootecnici - Contaminazione della falda acquifera - Delitto di inquinamento ambientale - Prova dell'inquinamento ambientale - Responsabilità dell'amministratore di fatto.

In tema di inquinamento ambientale (art. 452 bis *c.p.), la prova del "deterioramento" o della "compromissione" delle matrici ambientali, che devono essere "significativi e misurabili", non richiede necessariamente l'espletamento di perizie tecniche qualora l'evento sia di macroscopica evidenza e immediatamente percepibile (come nel caso di inondazione del suolo da parte di ingenti e stratificati quantitativi di liquami zootecnici). Tali nozioni descrivono uno squilibrio strutturale o funzionale del bene che, pur non essendo irreversibile, deve essere effettivo e sostanziale. Quanto alla gestione illecita di rifiuti (art. 256, comma 2, d.lgs. 152/2006), la responsabilità penale è configurabile non solo in capo al titolare formale dell'impresa, ma nei confronti di chiunque eserciti concreti poteri gestori o di rappresentanza, operando quale amministratore di fatto nell'esercizio di un'attività economica (1).*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 15 giugno 2017, n. 30133, Saldutti, rv. 270.323, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 8-9, 604; 18 settembre 2013, n. 38364, Beltipo, rv. 256.387, *ivi*, 2014, 3, 215, e in *Ragiusan*, 2014, 367-368, 120.

*

Cass. Sez. III 17 febbraio 2026, n. 6294 - Di Nicola, pres.; Calabretta, est.; Tocci, P.M. (diff.) - Galvagno, ric. *(Conferma App. Milano 8 aprile 2025)*

Ambiente - Società a totale partecipazione pubblica affidataria *in house* del servizio idrico integrato - Delitto di impedimento del controllo di cui all'art. 452 *septies* c.p. - Legittimazione a costituirsi parte civile - Condizioni.

In tema di reati contro l'ambiente, la società a totale partecipazione pubblica affidataria in house *del servizio idrico integrato è legittimata a costituirsi parte civile nel procedimento per il delitto di impedimento del controllo di cui all'art. 452* septies *c.p., allorché - operando quale longa manus dell'ente pubblico - sia titolare, in via strumentale, delle funzioni di vigilanza e controllo ambientali direttamente presidiate dalla norma incriminatrice, e sia accertabile uno specifico e stringente collegamento tra tali prerogative e l'interesse protetto e concretamente leso dalla condotta di intralcio all'attività di verifica (1).*

(1) Relativamente a natura e caratteristiche del delitto di impedimento del controllo di cui all'art. 452 *septies* c.p., cfr. Cass. Sez. III 18 marzo 2024 (udienza 15 novembre 2023), n. 11166, Arias, in *Ambiente e sviluppo*, 2024, 5, 354. Con riferimento ai soggetti che, in ragione dello specifico collegamento con l'interesse tutelato, sono legittimati a costituirsi parte civile nel processo, cfr. Cass. Sez. III 26 luglio 2024, n. 30805, Medicina, rv. 286.870-07.

*

Cass. Sez. III 17 febbraio 2026, n. 6291 - Di Nicola, pres.; Calabretta, est.; Tocci, P.M. (diff.) - La Monica, ric. *(Conferma App. Messina 9 giugno 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato di materiali consistenti negli scarti di produzione - Combustione illecita - Realizzazione di una discarica non autorizzata, di rifiuti incendiati e di scarti della realizzazione di imbarcazioni, nel greto di un torrente - Principio di correlazione tra accusa e sentenza - Condizioni.

In tema di combustione illecita di rifiuti (art. 256 bis*, d.lgs. 152/2006), non sussiste violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza qualora il giudice riconosca la responsabilità del titolare dell'impresa per omesso controllo, anche a fronte di una contestazione che non menzioni esplicitamente tale profilo omissivo. L'equivalenza tra la condotta di chi appicca il fuoco e quella del titolare che ometta di vigilare costituisce un elemento normativo espresso del reato, consentendo il pieno esercizio del diritto di difesa (1).*

(1) In tema di correlazione tra accusa e sentenza, di "fatto nuovo", di "fatto diverso", e sulle relative conseguenze di natura processuale, cfr. Cass. Sez. III 1° marzo 2019, n. 8965, Mattaboni, rv. 275.928.

*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Cass. Sez. III 9 febbraio 2026, n. 5046 - Ramacci, pres.; Bucca, est.; Monferini, P.M. (parz. diff.) - Galushko, ric. *(Dichiara inammissibile App. Napoli 30 settembre 2024)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di deposito incontrollato di rifiuti speciali pericolosi - Nozione di rifiuto - Prova della pericolosità nelle componenti di veicoli non bonificati.

In tema di gestione dei rifiuti, la natura di "rifiuto" di una sostanza o di un oggetto prescinde da ogni valutazione puramente soggettiva del detentore o dalla sua eventuale utilità economica per terzi, dovendo essere accertata sulla base di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo di disfarsi del materiale. Ai fini del reato di deposito incontrollato di rifiuti speciali pericolosi (art. 256, comma 2, d.lgs. 152/2006), la natura pericolosa di parti di veicoli "non bonificati" (quali motori con oli esausti o batterie) è intrinseca alla natura stessa dei beni e non richiede un preventivo accertamento tecnico dell'ARPA, essendo sufficiente il riscontro oggettivo del carattere di pericolosità. Inoltre, la qualifica di titolare d'impresa, necessaria per l'integrazione della fattispecie incriminatrice, può essere legittimamente desunta da elementi fattuali quali la presenza esclusiva dell'agente sul luogo e lo svolgimento dell'attività tipica in assenza di indicazioni contrarie o giustificazioni da parte dell'imputato (1).

(1) Con riferimento agli elementi positivi e negativi caratterizzanti la natura di "rifiuto", cfr. Cass. Sez. III 18 novembre 2019, n. 46586, Marchi, rv. 277.280, in *Studium juris*, 2020, 6, 760.

*

Cass. Sez. I 6 febbraio 2026 n. 5021 (c.c.) - Rocchi, pres.; Natalini, est.; Esposito, P.M. (conf.) - Conflitto, ric. *(Regola giurisdizione)*

Sanità pubblica - Competenza territoriale nel delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452 quaterdecies *c.p.) ha natura di reato abituale proprio, il cui perfezionamento richiede la realizzazione di una pluralità di condotte non occasionali della stessa specie. La competenza territoriale si determina, ai sensi dell'art. 8 c.p.p., nel luogo in cui la reiterazione delle frazioni della condotta raggiunge la soglia della rilevanza penale attraverso il requisito dell'ingente quantità, rendendo il comportamento punibile e riconoscibile. Qualora la fase della raccolta sistematica e organizzata, già di per sé idonea a integrare il predetto requisito, si svolga interamente in un determinato circondario, la competenza appartiene al giudice di quel luogo, a nulla rilevando che il successivo ammasso o stoccaggio avvenga altrove, rappresentando quest'ultimo solo un segmento successivo di una condotta già penalmente perfezionata e radicata (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 19 marzo 2024 (udienza 4 dicembre 2023), n. 11400, Greggio, in *Ambiente e sviluppo*, 2024, 5, 353. Relativamente a natura e caratteristiche del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, cfr. anche Cass. Sez. III 14 dicembre 2016, n. 52838, Serra, rv. 268.920-01; mentre, con riguardo alla questione di competenza, cfr. Cass. Sez. V 24 gennaio 2020 (udienza 9 ottobre 2019), n. 3042, M., rv. 278.149-01, in *Studium juris*, 2020, 9, 1107, secondo la quale relativamente ai

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

reati abituali la competenza per territorio deve essere determinata in relazione al luogo in cui il comportamento diviene riconoscibile e qualificabile come penalmente rilevante.

*

Cass. Sez. III 30 gennaio 2026, n. 3840 - Ramacci, pres.; Di Stasi, est.; Monferini, P.M. (conf.) - Galluccio, ric. *(Dichiara inammissibile App. Napoli 8 novembre 2024)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Autorizzazione allo scarico e quella per le emissioni in atmosfera - Natura personale delle autorizzazioni ambientali - Deposito temporaneo - Disciplina.

*In tema di reati ambientali, l'autorizzazione allo scarico e quella per le emissioni in atmosfera hanno natura personale (*intuitu personae*), con la conseguenza che il titolare di una nuova impresa subentrante non può giovarsi dei titoli rilasciati al precedente gestore, né la mera richiesta di voltura può considerarsi atto equipollente al prescritto provvedimento espresso. Con riferimento alla gestione dei rifiuti, l'onere della prova circa la sussistenza dei requisiti legali del «deposito temporaneo» spetta a chi ne richiede l'applicazione, trattandosi di disciplina eccezionale e derogatoria; il superamento del limite temporale annuale previsto dall'art. 185* bis*, d.lgs. n. 152/2006 trasforma il deposito in stoccaggio illecito sanzionabile penalmente. Ai fini dell'art. 131* bis *c.p., la reiterata e continuativa compromissione dell'ambiente integra una gravità del fatto ostativa al riconoscimento della particolare tenuità (1).*

(1) In tema di intrasmissibilità tra imprese delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue da insediamento produttivo, cfr. Cass. Sez. III 24 settembre 2015, n. 38791, Ragini, rv. 264.713; Relativamente al soggetto sul quale grava l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo, cfr. Cass. Sez. III 26 agosto 2016 n. 35494, Di Stefano, rv. 267.636-01.

*

Cass. Sez. III 22 gennaio 2026, n. 2440 - Ramacci, pres.; Bove, est.; Cuomo, P.M. (conf.) - Ture, ric. *(Cassa con rinvio App. Lecce 25 novembre 2024)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica non autorizzata di rifiuti speciali anche pericolosi - Rifiuti "RAE", pneumatici, parti mobili e eternit - Correlazione tra accusa e sentenza - Responsabilità omissiva del dirigente comunale.

Non sussiste violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza (art. 521 c.p.p.) qualora, a fronte di una contestazione di condotta attiva (gestione di discarica abusiva), il giudice riqualifichi il fatto come condotta omissiva (mancata rimozione di rifiuti in violazione di una posizione di garanzia), purché i tratti essenziali del fatto rimangano immutati e sia garantito il diritto di difesa. Tuttavia, ai fini dell'affermazione della responsabilità penale del dirigente comunale per il reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, il giudice di merito deve valutare concretamente la sussistenza dell'elemento materiale e psicologico, considerando la tempistica dell'assunzione dell'incarico, la natura emergenziale della

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

nomina e le attività effettivamente poste in essere dal prevenuto (quali l'acquisizione di preventivi e l'adozione di determine di spesa) per lo smaltimento dei rifiuti prima dell'intervento della polizia giudiziaria (1).

(1) Sulla consentita riqualificazione di un comportamento commissivo come colposamente omissivo, qualora l'imputato abbia avuto la concreta possibilità di apprestare in modo completo la sua difesa in relazione ad ogni possibile profilo dell'addebito, cfr. Cass. Sez. IV 14 giugno 2018, n. 27389, Siani, Rv. 273.588 -01.

*

Cass. Sez. III 19 gennaio 2026, n. 1918 - Andreazza, pres.; Giorgianni, est.; Pratola, P.M. (conf.) - Falchi, ric. *(Cassa con rinvio Trib. Grosseto 24 aprile 2025)*

Animali - Maltrattamento - Detenzione di animali in condizioni incompatibili - Particolare tenuità del fatto - Condizioni.

In tema di reato di cui all'art. 727 c.p., la detenzione di animali è penalmente rilevante non solo quando determina un processo patologico, ma anche quando produce meri patimenti dovuti a condotte colpose di incuria che offendono la sensibilità psico-fisica dell'animale, considerato quale autonomo essere vivente e non più mero oggetto di tutela indiretta. Integra vizio di motivazione l'omessa disamina, da parte del giudice di merito, della richiesta difensiva di applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex *art. 131* bis *c.p., qualora le ragioni del diniego non siano evincibili dal complesso della motivazione, trattandosi di un ambito della decisione rimesso all'apprezzamento fattuale del giudice (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 19 dicembre 2012, n. 49298, Tomat, rv. 253.882; cfr. anche Cass, Sez. III 4 aprile 2019, n. 14734, Capelloni, rv. 275.391, in *Quotidiano giuridico*, 2019. In tema di giudizio sulla tenuità del fatto e di relativa motivazione, cfr. Cass. Sez. Un. 6 aprile 2016, n. 13681, Tushaj, rv. 266.590, in *Quotidiano giuridico*, 2016, e in *Dir. pen. e proc.*, 2016, 5, 608.

*

Cass. Sez. III 19 gennaio 2026, n. 1897 - Ramacci, pres.; Macrì, est.; Costantini, P.M. (parz. diff.) - Lombardo, ric. *(Dichiara inammissibile App. Caltanissetta 12 febbraio 2025)*

Animali - Diffusione di malattie degli animali - Movimentazione di bestiame infetto o sospetto tale - Configurabilità dell'esimente dello stato di necessità stato di necessità - Condizioni.

In tema di diffusione di malattie degli animali (art. 500 c.p.), la configurabilità dell'esimente dello stato di necessità postula un pericolo attuale di danno grave alla persona non altrimenti evitabile se non tramite l'azione illecita. Ne consegue che la movimentazione di bestiame infetto o sospetto tale, motivata da condizioni meteorologiche avverse o necessità economiche, non integra l'esimente qualora sia possibile ovviare al bisogno attraverso comportamenti leciti, come l'approvvigionamento alternativo di foraggio e acqua indicato dalle autorità sanitarie. Inoltre, la responsabilità del legale rappresentante di un'azienda agricola per la violazione di ordinanze sindacali restrittive non è esclusa dalle dichiarazioni confessorie del ge-

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

nitore delegato alla gestione, qualora non sia provata la totale estraneità del titolare alla conduzione aziendale (1).

(1) Relativamente alla configurabilità dell'esimente dello stato di necessità, cfr. Cass. Sez. III 29 agosto 2016, n. 35590, Mbaye, rv. 267.640-01.

*

Cass. Sez. III 19 gennaio 2026, n. 1882 - Ramacci, pres.; Giorgianni, est.; Tocci, P.M. (diff.) - P.M. in proc. Martino, ric. *(Cassa con rinvio Trib. Crotone 26 giugno 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Sequestro di rifiuti speciali, principalmente composti da materie plastiche derivanti da operazioni di recupero e riciclo - Discarica abusiva - Riqualificazione come abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Potere di riqualificazione del fatto - Principio di correlazione tra accusa e sentenza.

In sede di riesame di misure cautelari reali, il Tribunale ha il potere di confermare il provvedimento di sequestro attribuendo al fatto una diversa qualificazione giuridica rispetto a quella dell'imputazione provvisoria, purché il fatto storico rimanga il medesimo. Non sussiste violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza qualora la condotta originariamente contestata come discarica abusiva (art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152/2006) venga riqualificata come abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, commi 1, 2 e 4, d.lgs. n. 152/2006). Tale mutamento configura infatti una mera diversa definizione giuridica, spesso in melius*, di un episodio i cui tratti essenziali erano già stati portati a conoscenza dell'indagato, garantendogli così la piena facoltà di difesa senza determinare alcuno stravolgimento dell'addebito originario (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 30 marzo 2010, n. 12443, Coculo, rv. 246.458, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 12, 968.

*

Cass. Sez. III 19 gennaio 2026, n. 1883 (c.c.) - Ramacci, pres.; Giorgianni, est.; Tocci, P.M. (parz. diff.) - P.M. in proc. Sestito, ric. *(Conferma Trib. Crotone 28 maggio 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Responsabilità del proprietario per abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte di terzi - Condizioni.

In materia ambientale, non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 nei confronti del proprietario di un terreno sul quale terzi abbiano abbandonato o depositato rifiuti in modo incontrollato. Tale responsabilità sussiste esclusivamente in presenza di un obbligo giuridico di impedire l'evento lesivo, derivante da atti di gestione o movimentazione dei rifiuti, ovvero in caso di accertato concorso o compartecipazione agevolatrice nel fatto illecito. La mera inerzia o l'omessa rimozione dei rifiuti da parte del proprietario estraneo alle condotte attive non integra la fattispecie di reato contestata, rendendo pertanto illegittimo il sequestro preventivo delle aree interessate e imponendone la restituzione all'avente diritto (1).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 29 dicembre 2015, n. 50997, Cucinella, rv. 266.030. Con riferimento invece ai presupposti del sequestro preventivo, cfr. Cass. Sez. III 26 febbraio 2024 (udienza 12 dicembre 2023), n. 8152, Bonacci, rv. 285.966.

*

Cass. Sez. III 8 gennaio 2026, n. 506 - Di Nicola, pres.; Bucca, est.; Esposito, P.M. (conf.) - Procope, ric. *(Dichiara inammissibile GIP Trib. Napoli 25 gennaio 2025)*

Sanità pubblica - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - Configurabilità del reato - Criteri di determinazione dell'ingente quantità.

In tema di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.), la natura non pericolosa dei materiali gestiti è irrilevante ai fini della sussistenza del reato, che sanziona l'illiceità della gestione e il superamento dell'iter procedimentale di smaltimento. Il requisito dell'ingente quantità deve essere accertato non solo sulla base del volume complessivo dei rifiuti (nella specie superiore a 1000 tonnellate), ma anche valutando l'organizzazione dei mezzi, la continuità e la durata della gestione abusiva. L'ingiusto profitto richiesto dalla norma non presuppone un'entità minima prestabilita, essendo sufficiente che l'agente ricavi un qualsivoglia vantaggio patrimoniale dall'attività illecita (1).

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 30 settembre 2019, n. 39952, Radin, rv. 278.531, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 12, 932; 9 novembre 2016, n. 46950, Sepe, rv. 268.667.

*

Cass. Sez. III 8 gennaio 2026 n. 486 (c.c.) - Di Nicola, pres.; Giorgianni, est.; Esposito, P.M. (conf.) - Romanelli, ric. *(Dichiara inammissibile Trib. Trani 16 luglio 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione illecita di rifiuti - Sequestro probatorio - Motivazione - Corretta classificazione e caratterizzazione dei materiali mediante l'attribuzione dei codici CER.

In tema di misure cautelari reali, il decreto di sequestro probatorio e la relativa convalida devono essere sorretti da una motivazione che, pur se concisa, specifichi la finalità perseguita per l'accertamento dei fatti, garantendo che le esigenze probatorie non siano altrimenti perseguibili. Con riferimento ai reati ambientali e alla gestione illecita di rifiuti, costituisce motivazione idonea e non meramente apparente il richiamo alla necessità di procedere alla corretta classificazione e caratterizzazione dei materiali mediante l'attribuzione dei codici CER. Tale esigenza giustifica il mantenimento del vincolo di indisponibilità sia sui rifiuti che sull'area interessata dal deposito sino all'espletamento degli accertamenti tecnici necessari alla verifica dell'ipotesi accusatoria. In sede di legittimità, il controllo sulla motivazione è limitato alla verifica della sua esistenza fisica e logica, restando preclusa ogni censura di merito sulla natura di "rifiuto" dei beni sequestrati, qualora l'ordinanza del riesame dia conto in modo coerente degli elementi di fatto (stato di abbandono, presenza di sporcizia) desunti dagli atti di indagine (1).

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

(1) In tema di accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto, demandato al giudice di merito e insindacabile in sede di legittimità, se sorretto da motivazione esente da vizi logici o giuridici, cfr. Cass. Sez. III 10 giugno 2019, n. 25548, Schepis, rv. 276.009-02.

*

Cass. Sez. III 5 gennaio 2026, n. 170 - Aceto, pres.; Giorgianni, est.; Bertolini, P.M (parz. diff.) - Perillo, ric. (Dichiara inammissibile Trib. Salerno5 febbraio 2024)

Sanità pubblica - Rifiuti - Spedizioni transfrontaliere - Parti di ricambio derivanti da veicoli fuori uso - Traffico illecito di rifiuti - Delitto di falso.

In tema di spedizioni transfrontaliere, le parti di ricambio derivanti da veicoli fuori uso sono classificate come rifiuti speciali a meno che non siano state sottoposte a operazioni di trattamento e messa in sicurezza presso impianti autorizzati, con onere della prova a carico di chi ne invoca la natura di bene. La falsa dichiarazione resa al doganalista circa la natura di tali beni, indicati come semplici "parti di auto" anziché rifiuti, integra il reato di induzione in falso ideologico commesso dal pubblico ufficiale in atto pubblico (artt. 48 e 479 c.p.), in quanto il privato induce in errore il funzionario doganale nella redazione della bolletta. Ai fini dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131 bis *c.p.), il giudice deve valutare congiuntamente l'esiguità del danno e la non abitualità, potendo legittimamente escluderla in presenza di un ingente quantitativo di rifiuti e della potenziale pericolosità della merce destinata al reimpiego senza le necessarie verifiche di sicurezza (1).*

(1) Sulla natura di rifiuti dei veicoli fuori uso e dei prodotti del loro smantellamento, cfr. Cass. Sez. III 16 luglio 2020, n. 21153, Souhil, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, 10, 829. Relativamente alle conseguenze dell'induzione in errore del pubblico ufficiale doganale, cfr. Cass. Sez. V 15 ottobre 2012, n. 40402, Luglio, rv. 254.829-01.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Massimario di giurisprudenza amministrativa
(a cura della **REDAZIONE**)

Cons. Stato, Sez. IV 6 febbraio 2026, n. 993 - Lamberti, pres. f.f.; Marotta, est. - Nuova Cosmave s.p.a. (avv.ti Buffoni, Lo Pinto, Cintioli, Cardone) c. Comune di Massarosa (avv.ti Bertolucci, Gesess) ed a.

Sanità pubblica - Discarica di rifiuti provenienti dalla lavorazione del marmo - Rifiuti - Natura di sottoprodotto - Certezza del riutilizzo in concreto.

La qualifica di una sostanza come sottoprodotto ai sensi dell'art. 184 bis*, d.lgs. n. 152/2006, richiede la contestuale sussistenza di tutte le condizioni di legge, la cui verifica deve essere condotta in termini di concretezza e non di mera astrazione. Con particolare riguardo al requisito della certezza del riutilizzo [lett.* b*)], esso non può ritenersi soddisfatto qualora il materiale sia destinato a un intervento di rinaturalizzazione di un sito la cui destinazione urbanistica (nella specie, zona agricola con prospettiva di verde pubblico) imponga il rispetto di Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) più restrittive (Colonna A, Tabella 1, Allegato 5, Parte IV) rispetto a quelle possedute dal materiale. L'astratta possibilità che il residuo possa trovare impieghi alternativi non ne muta la natura di rifiuto, poiché la "certezza" deve riferirsi alla destinazione effettiva che ne giustifica lo stoccaggio; pertanto, se il materiale risulta tecnicamente inidoneo o legalmente precluso per lo specifico utilizzo previsto, viene meno il presupposto del riutilizzo certo, confermando la legittimità degli ordini di rimozione e sospensione dei lavori (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 3 febbraio 2026, n. 895 - Montedoro, pres.; Satullo, est. - Alessandra Baldi, Lega Nazionale per la Difesa del Cane (oggi Lndc Animal Protection), Animal Liberation Antivivisezione Diritti degli Animali Onlus (avv.ti Pezone, Letrari) c. Regione Emilia-Romagna (avv.ti Senofonte e Ricci) ed a.

Caccia - Domanda di sottrazione di fondi agricoli all'attività venatoria fondata sul diritto all'obiezione di coscienza.

L'art. 15, comma 4, legge n. 157/1992 e l'art. 15, l.r. Emilia-Romagna n. 8/1994 riconoscono al proprietario il diritto di sottrarre i propri fondi dall'attività venatoria sulla base di una semplice richiesta, che può essere fondata anche su ragioni di obiezione di coscienza o convinzioni etico-morali. Tale facoltà, coerente con la giurisprudenza CEDU, trova quale unico limite generale il non ostacolare l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria. È, pertanto, illegittima la norma regolamentare regionale che riduca le ipotesi di sottrazione a un elenco tassativo di casi (quali la tutela di colture specializzate o attività di rilievo economico), poiché intro-

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

duce indebite restrizioni non previste dalla normativa primaria. Il diniego dell'amministrazione, motivato dal contrasto con il piano faunistico-venatorio, deve essere sorretto da un'istruttoria puntuale e da una motivazione specifica e concreta: non sono sufficienti affermazioni astratte o generiche, occorrendo l'indicazione di elementi di fatto precisi (quali la reale vocazione del fondo alla presenza di ungulati o le sue caratteristiche fisiche) idonei a dimostrare l'effettivo pregiudizio agli obiettivi gestionali del piano (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 30 gennaio 2026, n. 813 - Carbone, pres.; Conforti, est. - Comune di Porcari (avv.ti Guzzo, Apolloni) c. Woo Società Agricola s.r.l. (avv. Pardini).

Ambiente - Intervento di installazione di impianto fotovoltaico a terra da collocarsi sui terreni agricoli - Dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA) - Sufficienza.

In tema di individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili nel regime transitorio, il rapporto tra le fattispecie di cui alla lettera c ter*) e alla lettera* c quater*) dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021 deve essere inteso in termini di autonomia e alternatività. L'incipit «fatto salvo» contenuto nella lettera* c quater*) configura una relazione di sussidiarietà, per cui tale norma è applicabile solo laddove non ricorrano i presupposti delle categorie precedentemente elencate. Ne consegue che la qualificazione di un'area come idonea ai sensi della lettera* c ter*) esclude l'applicazione dei più restrittivi limiti previsti dalla lettera* c quater*), quali le fasce di rispetto dai beni tutelati. Tale interpretazione è coerente con la* ratio *di massima diffusione delle energie rinnovabili, volta ad ampliare e non a limitare le superfici disponibili, specialmente in aree già parzialmente antropizzate (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 23 gennaio 2026, n. 568 - Gambato Spisani, pres. f.f.; Fratamico, est. - IPR S.p.a. (avv.ti Baleani e Calzolaio) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale (in seguito declassificato a sito di interesse regionale) - Presenza nel terreno e nelle acque sotterranee di idrocarburi clorurati - Ordine di messa in sicurezza di emergenza (MISE) e successiva bonifica dei terreni e della falda nell'ambito delle operazioni generali di bonifica del sito - Applicazione del canone civilistico del "*più probabile che non*".

In tema di individuazione del responsabile della contaminazione ai sensi dell'art. 244 codice ambiente, all'Amministrazione competente non è richiesto di fornire prove di incontrovertibile evidenza scientifica circa il nesso fra una ipotizzata

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

causa di inquinamento e i suoi effetti, essendo a tal fine sufficiente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione. La prova della responsabilità può essere data in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c. Proprio per la specificità della tutela ambientale e per la complessità delle situazioni in concreto verificabili, il soggetto individuato come responsabile non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, ma deve provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento (1).

(1) In senso conforme cfr. Cons. Stato, Sez. IV 10 marzo 2025, n. 1969, in *www.osservatorioagromafie.it*; 21 febbraio 2023 n. 1776, *ivi*; 6 giugno 2022, n. 4588, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; 7 gennaio 2021 n. 172, *ivi*; Ad. plen. 22 ottobre 2019, n. 10, in *Foro it.*, 2019, 12, II, 637; Corte giust. UE 4 marzo 2015, n. 534, *ivi*, 2015, 6, IV, 293.

*

Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 2026 n. 404 - Lamberti, pres. f.f.; Zeuli, est. - Comune di Coriano (avv. Perrone) c. Petroltecnica S.p.A., Rovereta S.r.l. (avv.ti Biagini, Priolo).

Ambiente - Impianto per il recupero e lo smaltimento di rifiuti speciali - Natura dell'AIA - Limiti al potere inibitorio comunale - Attività industriale legittimamente autorizzata dalla Regione.

L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) costituisce un titolo unico e onnicomprensivo che assorbe le valutazioni di conformità urbanistica; pertanto, il Comune non può inibire autonomamente un'attività industriale legittimamente autorizzata dalla Regione, dovendo semmai sollecitare la riconvocazione della Conferenza di servizi. È illegittimo l'ordine di demolizione che includa manufatti oggetto di una domanda di condono edilizio ancora pendente, operando in tal caso la sospensione legale dei procedimenti sanzionatori. Integra il vizio di eccesso di potere per sviamento l'adozione di ordinanze di demolizione o inibitorie che, pur formalmente giustificate da difformità edilizie, mirino surrettiziamente a impedire lo svolgimento di un'attività di gestione rifiuti già autorizzata, violando il principio di tipicità degli atti e il riparto di competenze previsto dal d.lgs. n. 152/2006. La compatibilità urbanistica di un impianto in zona produttiva deve essere valutata con favore qualora le norme tecniche non escludano espressamente le attività manifatturiere e di trattamento materiali (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 30 dicembre 2025, n. 10458 - Neri, pres.; Monteferrante, est. - Regione Toscana e Provincia di Arezzo (avv. Ciari) c. Consorzio Aquarno S.p.A. e Consorzio Depuratore di Santa Croce sull'Arno S.p.A. (avv.ti Calugi, Beconcini) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - inquinamento ambientale - Responsabilità del

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

gestore dell'impianto e dei soggetti conferenti.

Non può porsi a carico dei soggetti conferenti il rischio di condotte illecite poste in essere dal gestore dell'impianto in relazione al recupero del rifiuto - dagli stessi conferito - per la produzione di prodotti non compatibili, in mancanza del test di cessione, in quanto suscettibili di determinare il rilascio di sostanze inquinanti delle matrici ambientali. L'assenza di un potere di controllo sul ciclo di produzione del gestore dell'impianto relativo alla fase di recupero dei rifiuti conferiti non può essere fonte di responsabilità in caso di inquinamento ambientale per avere accettato il rischio di condotte illecite da parte del gestore che il ricorso ad un test di cessione generalizzato avrebbe impedito in radice, poiché l'inquinamento, quale evento di danno, rappresenta la conseguenza della condotta commissiva illecita del gestore e non della violazione di una generica posizione di garanzia del soggetto conferente che ha legittimamente confidato nel corretto recupero del rifiuto nel processo produttivo, conformemente al titolo autorizzatorio, per la realizzazione di "conglomerati cementizi" per i quali non era richiesto il test di cessione. Della commissione dell'illecito risponde solo il gestore dell'impianto che lo ha commesso non anche il soggetto conferente che legittimamente fa affidamento sulla correttezza professionale e sulla perizia del gestore dell'impianto, regolarmente autorizzato a ricevere una determinata tipologia di rifiuti per operazioni di recupero non richiedenti il test di cessione e che non può essere onerato di prevedere e prevenire persino condotte illecite altrui che esulano peraltro dalla propria sfera di controllo (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 29 dicembre 2025, n. 10354 - Carbone, pres.; Monteferrante, est. - M.G.J.P. ed a. (avv.ti Chiti, Sacripanti) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Avvio del procedimento di V.I.A. relativo ad un impianto eolico.

Il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi (e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi. A favore di tale qualificazione depone l'intera impalcatura normativa del d.lgs. n. 152/2006, il quale qualifica espressamente VIA e AIA come autonomi provvedimenti amministrativi, in quanto tali, produttivi di effetti precettivi loro propri (19.

(1) In senso conforme cfr. Cons. Stato, Sez. IV 17 luglio 2017, n. 3561, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Sez. V 6 luglio 2016, n. 3000, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 4, I, 593; 26 gennaio 2015, n. 313, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Sez. VI, 11 giugno 2024, n. 5241, in *www.osservatorioagromafie.it.*

*

Cons. Stato, Sez. IV 29 dicembre 2025, n. 10353 - Carbone, pres.; Monteferrante, est.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

- Monticello Golf S.r.l. (avv.ti Miceli e Panza) c. Provincia di Como (avv. Condello) ed a.

Ambiente - Modifica sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) riferita ad uno stabilimento classificato quale industria insalubre.

Nessuna disposizione di legge condiziona l'autorizzazione delle modifiche AIA alla preventiva adozione dell'Elaborato rischi incidenti rilevanti (E.R.I.E.) e ciò tanto più in un'ipotesi in cui si tratta di autorizzare non un nuovo impianto ma una modifica ad un impianto preesistente da lunga data, in relazione al quale nessuna incidenza può avere il predetto documento che, integrando il PGT, incide sulle scelte localizzative future o su modifiche sostanziali ad impianti esistenti ma non su modifiche che non si riflettono sul processo produttivo e non comportano un aggravio del rischio di incidenti rilevanti (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 17 dicembre 2025, n. 9992 - Lamberti, pres. f.f.; Martino, est. - Prelios Sgr S.p.A. (avv. Vanetti) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Siti di bonifica di Interesse Nazionale - Disciplina delle terre e rocce da scavo - Disciplina dei rifiuti - Esclusione applicazione - Condizioni.

*Le terre e rocce da scavo possono essere escluse dalla disciplina dei rifiuti se ricorrono le condizioni previste dall'art. 185, d.lgs. 152/2006 relativo alle esclusioni dall'ambito di applicazione della suddetta disciplina. In particolare, sono esclusi dalla disciplina dei rifiuti: «*b*) il terreno (*in situ*), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli articoli 239 e seguenti relativamente alla bonifica di siti contaminati;* c*) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato». Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi degli articoli 183, comma 1, lettera* a*), 184* bis *e 184* ter *del codice dell'ambiente. In base a tali disposizioni, le terre e rocce da scavo possono essere qualificate come sottoprodotti ovvero, se sottoposte ad opportune operazioni di recupero, cessare di essere rifiuti. In quest'ultimo caso dovranno essere soddisfatte le condizioni di cui alle lettere da* a*) a* d*) dell'art 184* ter *del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni, nonché gli specifici criteri tecnici adottati in conformità a quanto stabilito dal comma 2 del medesimo art. 184* ter *(1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Cons. Stato, Sez. IV 16 dicembre 2025, n. 9934 - Lamberti, pres. f.f.; Conforti, est. - Eni Rewind s.p.a. (avv.ti Ferrari, Vanetti) c. Consorzio Industriale Provinciale di Sassari (avv.ti Arru, Fuzio) ed a.

Ambiente - Rifiuti - Contaminazione di una determinata area - Obbligo di procedere all'attività di ripristino ambientale - Obblighi di intervento ambientale - Impiego produttivo delle aree contaminate.

L'accertamento della contaminazione di una determinata area e il conseguente obbligo di procedere all'attività di ripristino ambientale non costituiscono, in diritto, necessariamente, eventi incompatibili con l'attività d'impresa. La presentazione del progetto operativo di risanamento, da effettuare entro sei mesi dall'accertamento del superamento di un valore delle CSR, può infatti contemplare tanto interventi di bonifica quanto interventi di messi in sicurezza operativa, perché il d.lgs. n. 152/2006 pone sullo stesso piano le misure di risanamento e quelle alternative di contenimento. In particolare, la già richiamata messa in sicurezza operativa consente l'impiego produttivo del sito, tant'è che i "Criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi" di cui all'Allegato III al Titolo V della Parte IV, prevedono che «laddove un intervento di bonifica intensivo comporterebbe delle limitazioni se non l'interruzione delle attività di produzione, il soggetto responsabile dell'inquinamento o il proprietario del sito può ricorrere, in alternativa, ad interventi altrettanto efficaci di messa in sicurezza dell'intero sito, finalizzati alla protezione delle matrici ambientali sensibili mediante il contenimento degli inquinanti all'interno dello stesso, e provvedere gradualmente all'eliminazione delle sorgenti inquinanti secondarie in step successivi programmati, rimandando la bonifica alla dismissione delle attività», essendo, però, onere della parte che ne ha interesse articolare gli interventi «in modo tale da risultare compatibili con la prosecuzione dell'attività» (1).

(1) In senso conforme, cfr. Cons. Stato, Sez. IV 18 dicembre 2018, n. 7121, in *www.osservatorioagromafie.it*.

*

Cons. Stato, Sez. IV 3 dicembre 2025, n. 9542 - Neri, pres.; Martino, est. - (*Omissis*) (avv.ti Barison e Caporale) c. Comune di (*Omissis*) (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Ordine di avviare a recupero/smaltimento rifiuti da demolizione/escavazione illecitamente smaltiti, mediante interramento in un fondo - Sentenza penale di assoluzione - Rilevanza nel giudizio amministrativo - Limiti.

La sentenza penale di assoluzione fa stato nel giudizio amministrativo esclusivamente quanto ai fatti materiali che vi si affermano avvenuti o non avvenuti e che sono stati oggetto del giudizio penale, ai sensi dell'art. 654 c.p.p. e non già quanto alla qualificazione dell'antigiuridicità, evidentemente operata ai soli effetti della sussistenza del reato imputato, rispetto alla quale il giudice amministrativo non è condizionato dalla pronuncia penale resa sugli stessi fatti materiali (fattispecie in

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

tema di ordinanza sindacale di rimozione rifiuti(1).

(1) In senso conforme, *ex plurimis*, cfr. Cons. Stato, Sez. V 2 agosto 2010, n. 5085, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 7-8, 1491.

*

Cons. Stato, Sez. VI 25 novembre 2025, n. 9238 - Ponte, pres. f.f.; Mathà, est. - Compagnia Energetica Bellunese - C.E.B. S.r.l. (avv. Conte) c. Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Sviluppo sostenibile - Residuo di legno di mobilifici quale biomassa - Definizione.

Esaminando attentamente il disposto del legislatore, è evidente che il concetto di "biomassa" ammissibile negli impianti di biogas è molto ampio, limitandosi lo stesso unicamente a definire che debba trattarsi di materiale biodegradabile prodotto da una serie di soggetti nei quali rientrano le industrie connesse alla silvicoltura. Già il semplice dato letterale non può quindi escludere che un mobilificio che utilizza legno rientri in tale definizione. L'industria del mobilificio - laddove svolge una trasformazione del legno - risulta connessa alla silvicoltura, in quanto utilizza la materia prima proveniente da quest'ultima (il legno ed i tagli del bosco) per la realizzazione di prodotti attraverso processi di lavorazione e trasformazione, che ben possono limitarsi a lavorazioni meccaniche. La norma, oltre la qualificazione soggettiva (industria connessa alla silvicoltura), ne ha incluso una oggettiva, ovvero materiale biodegradabile; la rispettiva nozione è contenuta nella disciplina tecnica di cui all'allegato X del d.lgs. 152/2006. Nulla si rinviene in essa in ordine al fatto - di carattere escludente e quindi che avrebbe dovuto essere oggetto di espressa indicazione - che i residui di legno di mobilifici non possano rientrare in tale categoria (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE