DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

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

Fascicolo 4 - 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 4 - 2026

CONTRIBUTI

1
Il Complemento regionale pugliese per lo sviluppo rurale (CSR) 2023-2027: scelte strategiche e bandi regionali nell'ambito delle misure agro-climatico-ambientali (ACA)

di *Claudio Musciacchio*

17
La gratuità apparente del comodato agri-voltaico: causa concreta, continuità agricola e disciplina dei contratti agrari

di *Francesco Tedioli* e *Stefano Pisciotta*

42
Responsabilità concorsuale in materia di gestione di rifiuti: forse è il momento che la Cassazione faccia chiarezza

di *Vincenzo Paone*

NOTE A SENTENZA

50
VIA, atti esecutivi e permanenza dell'interesse a ricorrere. Il caso del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio (nota a Cons. Stato, Sez. IV 24 luglio 2026, n. 6048)

di *Francesco Alberto D'Aliesio*

59
In mancanza di attività agricola sul terreno l'impianto fotovoltaico va accatastato in D/1 e non in D/10 come strumentale rurale (nota a Cass. Sez. V Civ. 20 maggio 2026, n. 15409 ord.)

di *Luigi Cenicola*

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

66
Compendio unico: l'affitto a figlio di parte dei terreni nel decennio comporta la decadenza dall'agevolazione fiscale (nota a Cass. Sez. Trib. 21 maggio 2026, n. 15583 ord.)

di *Luigi Cenicola*

MASSIMARIO

73
Massimario di giurisprudenza penale (a cura di *Patrizia Mazza*)

82
Massimario di giurisprudenza tributaria (a cura di *Luigi Cenicola*)

90
Massimario di giurisprudenza amministrativa (a cura della *Redazione*)

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

CONTRIBUTI

Il Complemento regionale pugliese per lo sviluppo rurale (CSR) 2023-2027: scelte strategiche e bandi regionali nell'ambito delle misure agro-climatico-ambientali (ACA)

di *Claudio Musciacchio*

1. Introduzione - 2. Le scelte strategiche regionali. - 3. I bandi regionali pugliesi ACA: SRA 29 Pagamento al fine di adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica (All. I). - 3.1. Avviso pubblico per la presentazione delle Domande di sostegno: SRA 30 Benessere animale (All. L).

1. - *Introduzione*. Il Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) della Regione Puglia[1] costituisce un documento regionale che attua la strategia nazionale approvata tramite la decisione comunitaria relativa al Piano strategico della PAC (PSP)[2].
Tale documento esplicita le strategie fondamentali e le azioni direttive rivolte al sistema agricolo, agroindustriale e al territorio rurale pugliese, riferite al periodo di programmazione 2023-2027.
La base normativa di riferimento è rappresentata dal regolamento (UE) 2021/2115[3], che definisce le disposizioni applicabili al sostegno finanziato dall'Unione europea attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

[1] Regione Puglia, Deliberazione della Giunta Regionale n. 1788 del 05/12/2022, Complemento regionale per lo sviluppo rurale (CSR) del Piano strategico della PAC 2023-2027 della Regione Puglia. Approvazione.
[2] Decisione di esecuzione della Commissione c (2022) 8645 final del 2 dicembre 2022 che approva il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.
[3] Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai Piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della Politica agricola comune (Piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

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

(FEASR). Con tale regolamentazione, i legislatori europei hanno inteso promuovere una maggiore coerenza tra i diversi strumenti della PAC.
Gli interventi per lo sviluppo rurale, che costituiscono il secondo pilastro della PAC, sono delineati dal PSP e caratterizzati dalle specificità regionali, espresse nei Complementi per lo sviluppo rurale regionali, con l'obiettivo di riconoscere e valorizzare le differenze regionali in termini di peculiarità economiche, sociali e territoriali[4].
Il CSR della Puglia, pertanto, non introduce nuove scelte rispetto al PSP, ma riporta le indicazioni relative all'adattamento della strategia nazionale a livello regionale, evidenziando le specificità delle decisioni che ne caratterizzeranno l'attuazione nella Regione. Il Complemento si limita, dunque, a fornire ulteriori elementi necessari per garantire un'efficace ed efficiente realizzazione degli interventi previsti dal PSP.
Il CSR costituisce l'esito di un processo collaborativo avviato dalla Regione Puglia, che ha partecipato, da un lato, agli incontri di confronto organizzati a livello nazionale in collaborazione con il Ministero, la Rete rurale, nonché con tutte le Regioni e Province autonome; dall'altro, ha contribuito alla definizione delle "specificità regionali" mediante un'ampia consultazione del proprio partenariato socioeconomico.
Secondo quanto delineato nel CSR pugliese, il settore agricolo regionale è chiamato a garantire non solo la quantità, la qualità e la salubrità degli alimenti, ma anche a svolgere un ruolo di presidio per l'ambiente, il territorio e il paesaggio, in un contesto geopolitico internazionale caratterizzato da significative tensioni che influenzano le dinamiche dei costi di produzione e delle materie prime.

---

[4] Sul punto, v. S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, II; P. LONDERO, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento di intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 56; A. GIACARDI - P. MANZONI - F. PIERANGELI - G. MAZZOCCHI - R. CAGLIERO, *Il percorso di definizione dei Piani Strategici Nazionali PAC 2023-2027 negli Stati membri regionalizzati: un confronto fra Italia, Francia e Spagna*, in *Agriregionieuropa - Numero Speciale – Agricalabriaeuropa*, n. 1, ottobre 2021; P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una «non-materia»?*, in E. CRISTIANI - A. DI LAURO - E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, Scritti in onore di Marco Goldoni, Pisa, 2019, 23; S. MASINI, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC*, in S. MASINI - V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021.

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

In tale scenario in continua evoluzione, la garanzia di un reddito equo[5] e il sostegno alla competitività delle filiere agroalimentari rappresentano condizioni imprescindibili per assicurare non solo la continuità nella produzione di beni primari, ma anche uno sviluppo sostenibile e bilanciato del territorio. L'obiettivo ultimo delle politiche di sviluppo rurale consiste nella creazione di un sistema agricolo e agroalimentare solido, ben strutturato e organizzato, capace di integrare produttività e sostenibilità ambientale, sociale ed economica[6].
A tal fine, la strategia del CSR della Puglia si propone di conseguire specifici obiettivi ed è stata elaborata in piena conformità con le linee guida delineate nel PSP 2023-2027; essa, infatti, mira a operare in sinergia con le iniziative del PNRR e con altri fondi comunitari. Le politiche di sviluppo rurale a livello regionale si inseriscono pertanto all'interno di una visione strategica più ampia e coordinata, in coerenza con la programmazione europea[7], nazionale[8] e regionale[9], nonché con diversi documenti strategici di riferimento.

---

[5] Sul punto, v. I. CANFORA, *La PAC 2023-2027: un nouvel équilibre dans les relations contractuelles au sein de la filière agroalimentaire*, in *Revue De Droit Rural*, III, 2023; ID., *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 2; ID., *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI - V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. 1, Roma, 2020, 237 ss.

[6] V. N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in M. GOLDONI - S. MASINI - V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, 108-139.

[7] Riguarda la programmazione 2021-2027 dei Fondi FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e FSE+ (Fondo sociale europeo plus), i quali sono finanziati nell'ambito della Politica di coesione. Questa iniziativa è destinata a promuovere e sostenere lo «sviluppo armonioso generale» degli Stati membri e delle Regioni.

[8] Si fa riferimento alla Strategia di specializzazione intelligente 2021-2027 (S3), la quale orienta le politiche regionali in materia di ricerca e innovazione, con l'obiettivo di promuovere la crescita dei settori produttivi con elevato potenziale di sviluppo. Questa strategia adotta un approccio prioritario, affrontando le sfide che influenzano sia le specializzazioni produttive consolidate che quelle emergenti, riconsiderando i confini dei vari sistemi produttivi. Un ulteriore documento strategico è rappresentato dalla Strategia regionale Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che traduce a livello regionale gli obiettivi stabiliti dall'Agenda delle Nazioni Unite.

[9] In particolare, si fa riferimento al Programma regionale di governo, approvato il 26 novembre 2020, attraverso il quale la Giunta ha delineato le strategie e le politiche da attuare nel corso della legislatura. Tale programma è concepito per affrontare le sfide relative alla competitività, all'attrattività e alla solidarietà, come delineato dall'Agenda 2030 e dalla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

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

2. - *Le scelte strategiche regionali.* Il quadro strategico regionale è stato elaborato mediante un processo di dialogo e collaborazione con il partenariato istituzionale, economico e sociale, finalizzato a raccogliere le osservazioni di tutti gli attori coinvolti.
Tale approccio mira a definire una posizione regionale su molteplici tematiche; in particolare, il confronto con il partenariato regionale è stato avviato attraverso la condivisione dell'analisi del contesto regionale e delle risultanze relative alla prioritizzazione delle esigenze, proseguendo con la condivisione della strategia e dell'insieme degli interventi attivabili dalla Regione Puglia, tenendo altresì conto delle potenzialità amministrative della struttura regionale.
Le indicazioni emerse dal dialogo con gli operatori del settore delineano una prospettiva di un'agricoltura regionale caratterizzata da innovazione, inclusività e sostenibilità, da perseguire mediante l'adozione di specifiche priorità[10].
Tra queste, si sottolinea la necessità di consolidare la *leadership* della Puglia nelle produzioni biologiche.
In effetti, l'agricoltura biologica rappresenta un modello di sostenibilità, in quanto contribuisce alla salvaguardia del clima e alla protezione della biodiversità, garantendo al contempo alimenti sani e rispondendo a una domanda crescente da parte dei mercati. La Regione Puglia si propone di collocarsi tra le prime realtà territoriali a conseguire gli obiettivi del *Green Deal*, puntando a incrementare la superficie destinata all'agricoltura biologica fino al 25 per cento entro il 2030.
Inoltre, si rende necessaria un'azione mirata a potenziare la competitività della filiera olivicola.
L'olivicoltura costituisce un settore di rilevante importanza economica, sociale e ambientale, che richiede particolare attenzione, soprattutto in considerazione dell'emergere della Xylella, della diminuzione della produttività rispetto ai concorrenti spagnoli e delle riduzioni derivanti dalle decisioni relative al primo pilastro.

[10] Il Partenariato socio-economico si è riunito in un'assemblea collettiva, definita con un tono ambizioso «Stati generali dell'agricoltura regionale», nelle date del 6 e 27 luglio 2022. A tale incontro hanno preso parte, oltre ai rappresentanti degli operatori del settore agricolo, anche i sindacati di categoria, associazioni ambientaliste, ordini professionali non specificamente legati all'agricoltura, università e Gruppi di azione locale (GAL).

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

Nell'ambito della proposta strategica, si può delineare un vero e proprio "Piano olivicolo", che prevede misure strutturali e misure a superficie; queste ultime, interpretate in sinergia con le normative dell'Organizzazione comune di mercato (OCM) olivicola e con il Piano di rigenerazione del Salento, sono finalizzate a connettere le diverse realtà olivicole regionali.
Una priorità aggiuntiva riguarda la tutela e l'aggiornamento del comparto zootecnico, infatti, gli allevamenti non costituiscono unicamente unità economiche, ma rappresentano altresì un elemento essenziale del territorio e della cultura rurale. La strategia regionale mira a promuovere una zootecnia che ponga maggiore attenzione al benessere animale e, contemporaneamente, riconosca e valorizzi il ruolo degli allevatori nel mantenimento attivo del territorio, con particolare riferimento alle aree montane e svantaggiate.
È altresì imprescindibile migliorare le condizioni produttive delle aziende agricole, soprattutto in relazione alla gestione del suolo, delle risorse idriche e delle infrastrutture rurali.
A tal fine, la strategia regionale intende sostenere sia gli interventi pubblici sia quelli privati finalizzati alla conservazione della fertilità dei suoli, all'incremento e alla razionalizzazione della disponibilità idrica, al miglioramento dell'accessibilità delle aree rurali e alla riduzione dell'impiego di fertilizzanti e fitofarmaci.
Particolare attenzione è riservata alla promozione di investimenti innovativi, la strategia regionale si propone di sviluppare un'agricoltura capace di rispondere alle esigenze dei mercati e della società, mantenendo al contempo un'adeguata resilienza di fronte a stress economici, fitopatie e cambiamenti climatici.
In tale contesto, la proposta incentiva l'adozione di interventi intelligenti volti al rinnovamento varietale di olivi, agrumi e ciliegi, nonché a investimenti per la prevenzione dei danni derivanti da eventi atmosferici avversi e all'implementazione di strumenti di agricoltura di precisione, con l'obiettivo di "produrre di più consumando meno".
Inoltre, si sottolinea l'importanza di continuare a investire nelle nuove generazioni[11].

[11] Secondo l'ISTAT, in Italia la presenza di giovani nel settore agricolo è un problema significativo, con solo il 9 per cento delle aziende agricole guidate da persone sotto i 40 anni. Questa percentuale è superiore alla media nazionale solo in alcune Regioni, come la Valle d'Aosta (16 per cento), la Sardegna (15 per cento) e le Province di Bolzano e Trento (14 per cento). Elaborazione dati ISTAT, *https://www.istat.it/it/archivio/274950*.

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

L'urgenza di introdurre nuova vitalità imprenditoriale nel sistema produttivo rende indispensabile l'adozione di politiche volte a favorire l'inserimento dei giovani nel settore agricolo[12], mediante l'erogazione di contributi a fondo perduto accompagnati dalla possibilità di effettuare investimenti a tasso agevolato.
Infine, come evidenziato dal CSR, è fondamentale promuovere interventi di facile attuazione, poiché l'attuale programmazione è stata influenzata dai ritardi nell'erogazione degli aiuti ai beneficiari, contribuendo a un crescente senso di sfiducia da parte degli agricoltori nei confronti delle istituzioni e del programma stesso.
Pertanto, il rapido trasferimento delle risorse economiche ai destinatari rappresenta un obiettivo prioritario condiviso da tutti gli attori coinvolti.
Di conseguenza, oltre a porre la dovuta attenzione per evitare gli errori commessi in passato e per realizzare una significativa sburocratizzazione, gli interventi sono stati selezionati in base alla loro facilità di implementazione.
In tale contesto, sono state proporzionalmente ridotte le misure che, nell'attuale programmazione, evidenziano i maggiori rallentamenti, in particolare quelle relative al sistema della conoscenza, agli interventi forestali e a quelli connessi alla strategia LEADER[13]. La descrizione di tali priorità si completa con l'individuazione di obiettivi trasversali da integrare nelle principali misure, i quali fungono da criteri di priorità nella selezione dei beneficiari, essendo considerati elementi fondamentali per orientare lo sviluppo del sistema agricolo regionale verso la direzione auspicata.
Al termine del processo, si evidenzia che sono stati attivati complessivamente 42 interventi, di cui oltre il 20 per cento delle risorse è stato destinato al settore biologico.
La decisione finale riguardante la ripartizione degli interventi è stata formulata con l'intento di soddisfare la maggior parte delle richieste espresse dall'assemblea, attraverso una parziale riduzione delle misure da gestire.

---

[12] Sul punto, v. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 7 ss.; P. LATTANZI, *Le dimensioni aziendali nelle scelte della nuova pac: le piccole aziende agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, II; V.E. DE MEO - R. ROMA - A. DE BONI, *iIl nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, *ivi*, 2022, II.
[13] È stata concordata l'eliminazione delle misure ACA17, ACA21 e SRD008, riducendo così il numero totale di interventi attivabili a 42.

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

Particolare attenzione è stata riservata alle colture arboree, con l'obiettivo di incrementare le risorse destinate alla misura ACA1, già finalizzata a sostenere questo comparto, in particolare l'olivicoltura.
La presente proposta intende compensare gli effetti negativi derivanti dall'eliminazione di alcune misure prevalentemente rivolte agli arboricoltori.
Inoltre, è stata posta una specifica enfasi sulle misure forestali, mediante l'assegnazione di risorse aggiuntive per rispondere alle richieste avanzate dal partenariato.
È stata altresì sottolineata l'importanza della strategia LEADER[14]: nel rafforzare la fiducia nei GAL, la proposta concordata prevede la possibilità di affidare ai GAL la gestione diretta di alcune misure infrastrutturali, inclusi parzialmente gli agriturismi, attraverso il trasferimento di risorse destinate esclusivamente alle misure SRD007, SRD008 e a una quota della misura SRD003, da amministrare secondo criteri di selezione specifici[15].
Tale approccio tiene conto delle istanze pervenute da diverse fonti in merito agli obiettivi dei GAL, riconosciuti come punti di riferimento per le comunità locali e come attori chiave nel supporto allo sviluppo territoriale.
In aggiunta, l'attenzione si è concentrata sugli investimenti volti a fronteggiare i cambiamenti climatici.
La proposta condivisa prevede un incremento delle risorse destinate agli interventi di prevenzione dei danni causati da calamità, con particolare riferimento alla misura SRD06.
Parallelamente, si intende rafforzare l'attenzione sulla misura SRD02, che riguarda gli investimenti necessari per l'adattamento dell'agricoltura ai cambiamenti climatici e alle esigenze energetiche, includendo interventi quali la realizzazione di vasche di accumulo, l'implementazione di fonti energetiche rinnovabili, l'installazione di sensori per

[14] Oltre ai bandi ACA, il CSR 2023-2027 prevede, tra le misure programmate, lo sviluppo locale partecipativo LEADER, il quale è stato integrato nell'OS n. 8 del regolamento (UE) n. 2021/2115. Questo strumento è concepito per attenuare o invertire gli effetti negativi derivanti dal persistente spopolamento delle aree rurali e la sua regolamentazione è contenuta negli artt. 31-34 del regolamento (UE) n. 2021/1060 e si articola negli interventi SRG05 e SRG06 del CSR 2023-2027.
[15] Regione Puglia, Determinazione dirigenziale n. 00108 del 19/06/2023, Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) del Piano strategico nazionale della PAC 2023-2027 per la Regione Puglia (CSR 2023-2027) - Approvazione Avviso pubblico per la selezione delle proposte di Strategie di sviluppo locale (SSL) dei Gruppi di azione locale (GAL) SRG06 - «LEADER - Attuazione delle Strategie di sviluppo locale».

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

l'agricoltura di precisione e investimenti nel settore zootecnico finalizzati al benessere animale.
Infine, è stata riservata una maggiore considerazione agli apicoltori, tenendo conto della richiesta di un incremento delle risorse per la misura ACA18.
In sintesi, il processo di condivisione tra i *partner*, precedentemente illustrato, ha consentito di definire le scelte strategiche a livello regionale che caratterizzano il PSP per il periodo 2023-2027.
Tra tali scelte, una delle più rilevanti concerne la sostenibilità dei processi produttivi.
Infatti, nel PSP sono destinati oltre 10,7 miliardi di euro, ripartiti tra il primo e il secondo pilastro, a interventi con finalità ambientali specifiche, quali eco-schemi, misure agro-climatico-ambientali, iniziative forestali, investimenti per la sostenibilità ambientale, nonché indennità previste dalla Rete Natura 2000 e dalla direttiva sulle acque.
A tali interventi si aggiungono ulteriori azioni che contribuiscono alla transizione ecologica del sistema produttivo nazionale.
In tale contesto, la Regione Puglia ha avviato un percorso finalizzato alla definizione della condizionalità rafforzata e delle pratiche agroecologiche per la sostenibilità climatico-ambientale, avendo proposto, altresì, l'istituzione di un eco-schema di rilevanza nazionale denominato «Eco-schema 3 Salvaguardia degli olivi di particolare valore paesaggistico».
Questa iniziativa mira alla tutela del patrimonio paesaggistico e culturale connesso all'olivo, considerata la sua ampia diffusione nel territorio regionale, con una dotazione complessiva di circa 750 milioni di euro.
In tale ambito, la Regione Puglia intende integrare il concetto di sostenibilità in tutti i processi produttivi.
Tale integrazione sarà perseguita mediante la promozione di metodi produttivi che riducano l'impiego di *input* chimici, l'attuazione di azioni specifiche per la salvaguardia della biodiversità e degli ecosistemi agricoli e forestali, nonché il sostegno a investimenti volti alla gestione ottimale delle risorse idriche.
Inoltre, è previsto l'adeguamento dei sistemi di allevamento al fine di migliorarne la sostenibilità, garantire il benessere animale e promuovere la biosicurezza.
La scelta di allocare le risorse finanziarie a livello regionale conferma tale strategia; a titolo esemplificativo, gli interventi Agro-climatico-

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

ambientali (ACA) del secondo pilastro, che esercitano un impatto diretto sull'ambiente e sul clima, assorbono circa il 36 per cento delle risorse pubbliche totali regionali del CSR.
In tale contesto, in aggiunta alla programmazione preesistente, la strategia regionale mira a favorire la sostenibilità dei processi produttivi attraverso l'implementazione di due nuovi interventi ACA.
Il primo intervento, denominato ACA18, è finalizzato a potenziare la resilienza del comparto apistico regionale, integrandosi con gli impegni previsti dall'eco-schema dedicato agli impollinatori (Eco-schema 5)[16].
Quest'ultimo prevede misure specifiche volte a incentivare la diffusione delle colture di interesse apistico e a ridurre l'impiego di prodotti fitosanitari e diserbanti chimici.
Il secondo intervento, ACA24, si concentra sulla riduzione delle pressioni generate dal settore agricolo, sia in termini puntuali, quali i prelievi idrici, sia in termini diffusi, relativi al carico inquinante derivante dall'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, mediante l'adozione di pratiche di agricoltura di precisione.
Un'ulteriore scelta strategica regionale riguarda l'agricoltura biologica e la produzione integrata.
Il PSP riconosce l'importanza dell'agricoltura biologica quale metodo produttivo privilegiato per il raggiungimento degli obiettivi ambientali delineati nel Piano nazionale. A tal fine, sono stati stanziati oltre due miliardi di euro per il settore nell'ambito dello sviluppo rurale, con l'ambizioso traguardo di destinare al biologico il 25 per cento della superficie agricola utilizzata (SAU) entro il 2027.
La Regione Puglia intende contribuire a tale obiettivo, avvalendosi di una consistente superficie agricola già gestita secondo metodi biologici; attualmente, infatti, circa il 23 per cento della SAU regionale è condotta con tali pratiche.
Il Piano si propone di sostenere il mantenimento e l'incremento della superficie agricola biologica, destinando a tale scopo circa il 23 per cento delle risorse pubbliche regionali complessive ai pagamenti incentivanti l'agricoltura biologica.

---

[16] L'Eco-schema 5 è un regime ecologico del PSP focalizzato sulla salvaguardia della biodiversità, in particolare attraverso l'inerbimento degli arboreti con specie utili per gli impollinatori e la limitazione dell'uso di diserbanti. V. «Linee guida per la scelta delle specie botaniche di interesse apistico ammesse per l'Ecoschema 5» e altre raccomandazioni, *https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24482*.

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

Tale attenzione verso il metodo biologico è ulteriormente rafforzata, sia direttamente sia indirettamente, dalla possibilità per i beneficiari di accedere anche a sostegni relativi ad altri interventi agroambientali, nonché dalla potenziale definizione di criteri di selezione più favorevoli nell'ambito degli interventi per lo sviluppo rurale.
Inoltre, al fine di promuovere metodi produttivi che assicurino un uso sostenibile di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, si prevede di destinare circa il 4 per cento delle risorse ai metodi di produzione integrata, con l'obiettivo di incrementare il numero di agricoltori e di ettari certificati nel contesto del Sistema di qualità nazionale produzione integrata (SQNPI)[17].
Un ulteriore elemento fondamentale per garantire l'efficienza delle imprese agricole e agroalimentari, migliorandone la posizione competitiva sul mercato attraverso investimenti innovativi e sostenibili, concerne la competitività dei processi produttivi a livello regionale. Ciò si realizza mediante la promozione di una maggiore aggregazione dell'offerta e l'integrazione delle filiere, sia verticali che orizzontali, con l'obiettivo di conseguire una distribuzione più equa del valore aggiunto. Le misure previste dal secondo pilastro della PAC forniranno supporto agli operatori del settore per affrontare le nuove sfide derivanti dalla strategia europea del *Green Deal*[18] e dagli obiettivi dell'Agenda 2030[19], garantendo al contempo la produzione di alimenti di qualità e sicuri.
Si intende pertanto sostenere le imprese nei processi di adeguamento strutturale e organizzativo, con l'obiettivo di assicurare una remunerazione adeguata dei fattori produttivi e di tutelare i livelli occupazionali, salvaguardando la dignità e la sicurezza dei lavoratori.
Tale scelta strategica è supportata da una dotazione finanziaria pubblica regionale destinata agli investimenti, che ammonta a circa il 41

[17] I Disciplinari di produzione integrata (DPI) sono approvati attraverso provvedimenti regionali, in base alle «Linee guida nazionali per la produzione integrata delle colture», ratificate ai sensi della legge n. 4 del 3 febbraio 2011 e del decreto ministeriale n. 4890 dell'8 maggio 2014, che ha istituito il Sistema nazionale di qualità produzione integrata (SQNPI), insieme ai relativi aggiornamenti. SQNPI.
[18] Cfr. P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024.
[19] Sul punto, v. I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit.

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

per cento del totale; di questa quota, il 36 per cento è indirizzato direttamente alle aziende, mentre circa il 5 per cento è riservato agli investimenti in infrastrutture.
Un aspetto strategico di particolare rilievo riguarda il ricambio generazionale nel settore agricolo.
L'abbandono delle attività agricole costituisce uno dei principali ostacoli all'incremento della competitività del comparto, con ripercussioni significative sulla vitalità socio-economica delle aree rurali, manifestate attraverso fenomeni di spopolamento e invecchiamento della popolazione.
Di conseguenza, il ricambio generazionale rappresenta una delle necessità e sfide più urgenti, riconosciuta come priorità nell'agenda politica sia a livello nazionale che europeo.
In particolare, l'Unione europea ha sottolineato l'importanza cruciale del coinvolgimento dei giovani per garantire la sostenibilità e la competitività a lungo termine dell'agricoltura, nonché per promuovere il dinamismo delle comunità rurali. Il CSR prevede un'intensificazione delle politiche a favore dei giovani, attraverso l'integrazione degli strumenti del primo e del secondo pilastro della PAC ed è a tal fine che promuovere il ricambio generazionale costituisce un investimento imprescindibile per assicurare un futuro sostenibile a un settore strategico come quello agroalimentare regionale. I giovani agricoltori, infatti, mostrano una maggiore propensione all'innovazione e alla digitalizzazione, caratteristiche fondamentali per affrontare le sfide attuali del settore[20].
A tal fine, il 4 per cento delle risorse pubbliche regionali del CSR è destinato alla creazione di nuove imprese agricole, con particolare attenzione alle opportunità rivolte a giovani e donne.

3. - *I bandi regionali pugliesi ACA: SRA 29 Pagamento al fine di adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica (All. I).*
Nell'ambito dell'avviso pubblico del CSR Puglia 2023-2027, approvato con determinazione dell'Autorità di gestione del CSR Puglia (DAG) n. 189 del 14 dicembre 2023[21] e successivamente aggiornato con DAG n.

[20] I. CANFORA, *Politica agricola comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 1.
[21] Determinazione dell'Autorità di gestione del CSR Puglia 2023-2027 14 dicembre 2023, n. 189, *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia - n. 112 del 21 dicembre 2023. Regolamento (UE) n. 2021/2115. Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) del (PSP) Piano strategico della PAC 2023-2027 per la Regione Puglia (CSR 2023-2027)

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

27 dell'11 giugno 2024, è stato emanato il bando pubblico per la presentazione delle domande di aiuto e pagamento relative agli interventi SRA (ACA) e SRB, selezionati dall'Amministrazione regionale in virtù della loro rilevanza strategica[22].
In particolare, tra le disposizioni normative e i princìpi regolatori applicabili ai pagamenti a superficie, si stabilisce che i soggetti partecipanti a uno o più interventi previsti dal presente Avviso pubblico debbano conformarsi ai seguenti princìpi fondamentali: *a*) mantenimento di uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione; *b*) rispetto della condizionalità rafforzata; *c*) osservanza dei requisiti minimi relativi all'impiego di fertilizzanti e prodotti fitosanitari; *d*) rispetto della condizionalità sociale. Il mantenimento della superficie agricola in condizioni adeguate al pascolo o alla coltivazione è assicurato mediante l'esecuzione di almeno una pratica colturale ordinaria annuale, la quale deve rispettare i criteri di condizionalità e garantire l'accessibilità della superficie per il pascolamento o per le operazioni colturali ordinarie, senza ricorrere a interventi preparatori che eccedano l'uso di metodi e macchinari agricoli convenzionali, conformemente a quanto previsto dall'art. 4, par. 2, del regolamento (UE) n. 2021/2115.
Il bando definisce i destinatari e i requisiti per gli interventi contemplati nel PSP e nel CSR 2023-2027 della Regione Puglia, sottolineando che i beneficiari principali sono rappresentati da agricoltori e enti pubblici, con la possibilità di includere ulteriori gestori del territorio.
Infine, gli interventi SRA e SRB richiedono la costituzione e l'aggiornamento del Fascicolo aziendale[23], nonché la conformità della durata del titolo di conduzione.

- Avviso pubblico per la presentazione delle domande di aiuto/pagamento relative agli Interventi SRA 01, 03, 04, 13, 14, 15, 16, 24, 29, 30 e SRB 01, 02.

[22] Gli interventi attivati dalla Regione Puglia sono i seguenti: - SRA01 - Produzione integrata;- SRA03 - Tecniche lavorazione ridotta dei suoli; - SRA04 - Apporto di sostanza organica nei suoli; - SRA13 - Impegni specifici gestione effluenti zootecnici;- SRA14 - Allevamento di razze animali autoctone nazionali a rischio di estinzione/erosione genetica; - SRA15 - Agricoltori custodi dell'agrobiodiversità; - SRA24 - Pratiche agricoltura di precisione; - SRA29 - Pagamento al fine di adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica; - SRA30 - Benessere animale; - SRB01 - Sostegno zone con svantaggi naturali montagna; - SRB02 - Sostegno zone con altri svantaggi naturali significativi.

[23] Per la tenuta, costituzione e aggiornamento del fascicolo aziendale si rimanda a quanto riportato nelle Istruzioni operative dell'Organismo pagatore AGEA n. 26 del 18 marzo 2024 «Gestione del Fascicolo aziendale Campagna 2024» e ss.mm.ii.

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

Nel quadro del bando regionale relativo alle misure SRA (ACA) e SRB, si rende necessario porre particolare attenzione all'Allegato I, che riguarda l'Avviso pubblico per la presentazione delle Domande di sostegno connesse all'intervento SRA 29[24]. Tale intervento è specificamente dedicato all'adozione e al mantenimento di pratiche di agricoltura biologica, prevedendo un contributo annuale per ettaro di Superficie agricola utilizzata (SAU) destinato agli agricoltori o alle associazioni che si impegnano volontariamente a convertire e mantenere le coltivazioni conformemente al regolamento (UE) n. 2018/848. L'intervento si articola in due azioni: SRA29.1, che promuove la conversione dall'agricoltura convenzionale a quella biologica per aumentare le superfici coltivate, e SRA29.2, che sostiene il mantenimento delle superfici biologiche per consolidare i benefici ambientali ed economici.
L'impegno ha durata quinquennale, con un periodo di conversione di due anni per colture seminative e tre anni per colture permanenti, seguito da un mantenimento. È richiesto un impegno minimo di 1 ettaro e l'intera superficie aziendale deve essere gestita con metodi biologici. I pagamenti, calcolati in base alla superficie e ai costi aggiuntivi sostenuti, possono essere soggetti a degressività regionale. Le superfici impegnate devono essere mantenute per tutta la durata del contratto, con una tolleranza massima di riduzione del 20 per cento; superata questa soglia, si procede alla decadenza dell'impegno e al recupero delle somme erogate. Infine, i beneficiari devono essere iscritti nell'elenco nazionale degli operatori biologici per tutta la durata dell'impegno, in conformità alle disposizioni regionali e provinciali.

3.1. - *Avviso pubblico per la presentazione delle Domande di sostegno: SRA 30 Benessere animale (All. L)*. L'adozione di metodi di allevamento sostenibili, rispettosi delle esigenze naturali degli animali, permette di ridurre stress e sofferenza, garantendo un'alimentazione adeguata e condizioni di stabulazione ottimali[25].

---

[24] SRA29 - Pagamento al fine di adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica.

[25] Il settore zootecnico in Europa ha un ruolo economico cruciale, generando un valore di 168 miliardi di euro e rappresentando il 45 per cento delle attività agricole nell'UE, con un impatto significativo sull'occupazione, soprattutto nelle aree rurali, grazie a 4 milioni di posti di lavoro. Questo settore è strettamente collegato ad altre filiere come la produzione di latte, prodotti lattiero-caseari, uova, carne e alimentazione del bestiame, che complessivamente raggiungono un fatturato annuo di circa 400 miliardi di euro. La zootecnia è fondamentale per garantire la sicurezza alimentare e la nutrizione della popolazione, oltre a sostenere milioni di persone, ma deve

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

Particolare rilievo viene dato alla biosicurezza, con la gestione delle emissioni e delle deiezioni, che contribuisce a migliorare il benessere animale e a ridurre la resistenza agli antimicrobici e l'inquinamento ambientale.
L'intervento proposto prevede un sostegno per le Unità di bestiame adulto (UBA) rivolto agli allevatori che volontariamente si impegnano a superare le normative obbligatorie, con un programma quinquennale in linea con il CSR Puglia 2023-2027. Tale intervento si articola nell'Azione A - Aree di intervento specifiche - Sotto-azioni 1.5 «Monitoraggio delle mastiti subcliniche» 1.5 e 2.6, per il «Monitoraggio dell'indice termo-igrometrico», integrate nella strategia regionale di benessere animale e in sinergia con il Primo pilastro del PSP, evitando sovrapposizioni normative.
La Regione Puglia ha scelto di aderire a queste sotto-azioni indipendentemente dagli obblighi dell'eco-schema 1, puntando a valorizzare la zootecnia da latte come settore strategico, legato alla produzione e commercializzazione di prodotti di alta qualità e a marchio DOP. L'obiettivo è quello di sviluppare pratiche di gestione "pilota" volte a fungere da modello per future politiche evolutive nel campo del benessere animale, offrendo buone prassi per le aziende che intendono migliorare le proprie competenze e investire risorse per raggiungere standard superiori.
Gli impegni della Regione Puglia riguardano principalmente due aree di intervento: la prima, legata all'acqua, ai mangimi e alla cura degli animali, in conformità con il regolamento (UE) n. 2022/126, include il monitoraggio e l'eradicazione delle mastiti subcliniche nelle aziende esenti da tale patologia; la seconda area si focalizza sulle condizioni abitative degli animali, considerando spazio, superfici, illuminazione naturale, controllo del microclima e metodi alternativi come il parto libero, per rispettare le esigenze naturali delle specie.
Tra le sotto-azioni, particolare rilievo assume il monitoraggio continuo dell'indice termo-igrometrico con sensori specifici per garantire il mantenimento di condizioni microclimatiche ottimali per tutto l'anno. Inoltre, gli impegni della SRA30 sono integrabili con altre iniziative del PSP, in particolare con i servizi di consulenza aziendale forniti da veterinari e nutrizionisti, che supportano le aziende nel rispetto degli standard di benessere animale.

---

operare in modo sostenibile. Tra le sfide principali da affrontare vi è il miglioramento del benessere degli animali da allevamento, elemento essenziale per il futuro del settore.

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

Inoltre, l'intervento SRH03, dedicato alla «Formazione degli imprenditori agricoli, degli operatori delle imprese nei settori dell'agricoltura, della zootecnia e delle industrie alimentari, nonché di altri soggetti privati e pubblici funzionali allo sviluppo delle aree rurali» si focalizza sulla formazione degli imprenditori agricoli e degli operatori nei settori dell'agricoltura, zootecnia e industrie alimentari, promuovendo corsi di aggiornamento per chi lavora a contatto con gli animali, finanziabili tramite questo intervento.
L'intervento SRD02 riguarda, invece, gli investimenti per l'adeguamento delle strutture zootecniche, con particolare attenzione all'adozione di materiali e attrezzature che facilitino la pulizia e la disinfezione, sostenendo anche la transizione ecologica delle aziende agricole.
Viene, inoltre, sottolineata la distinzione tra le azioni previste dalla SRA30 e l'Eco-schema 1, evitando sovrapposizioni nei pagamenti per impegni simili, poiché la SRA30 si concentra su specifici aspetti del benessere animale, mentre l'Eco-schema 1 riguarda la riduzione dell'uso di antimicrobici e l'adesione al Sistema di qualità nazionale per il benessere animale.
Particolare rilievo assume la sotto-azione 1.5 della SRA30, che si occupa del monitoraggio delle mastiti sub-cliniche nei bovini da latte, evidenziando l'importanza di analisi microbiologiche sistematiche per identificare e isolare gli animali infetti, al fine di prevenire problemi infiammatori e infettivi legati a fattori ambientali e gestionali, migliorando così il benessere animale complessivo.
Invero, un approccio integrato che combina consulenza veterinaria specialistica, monitoraggio microbiologico e rimozione degli animali positivi migliora significativamente il benessere delle bovine da latte, ottimizzando l'uso degli antimicrobici e la qualità del latte, con benefici estesi all'intera filiera lattiero-casearia fino al consumatore finale.
Particolare attenzione è dedicata alla sotto-azione 2.6, che prevede il monitoraggio dell'indice termo-igrometrico (THI) per mitigare lo stress da calore, un problema crescente a causa dei cambiamenti climatici e dell'aumento delle temperature medie, soprattutto nelle regioni meridionali.
Nonostante la presenza di sistemi di raffrescamento in molte aziende, l'assenza di un monitoraggio rigoroso del microclima interno alle stalle limita l'efficacia di tali impianti.
L'implementazione di un sistema di monitoraggio microclimatico con *data-logger* per temperatura e umidità, sia all'interno che all'esterno degli allevamenti, consente di regolare in modo razionale gli impianti

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

di raffrescamento e ventilazione, mantenendo i valori di THI sotto soglie critiche e prevenendo stress termico e disagio fisico negli animali. Questo intervento si traduce in un miglioramento della salute animale e della qualità produttiva, sostenendo la filiera lattiero-casearia locale, particolarmente rilevante durante la stagione estiva quando la domanda di prodotti freschi tipici, come le paste filate pugliesi, aumenta. Le attività previste includono la registrazione oraria dei dati microclimatici, la regolazione degli impianti in base ai dati raccolti, e la redazione di report annuali che monitorano le tendenze e il rispetto delle soglie di sicurezza, garantendo un ambiente di stabulazione ottimale e resiliente agli effetti del cambiamento climatico.

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

La gratuità apparente del comodato agrivoltaico: causa concreta, continuità agricola e disciplina dei contratti agrari

di *Francesco Tedioli e Stefano Pisciotta*

1. La centralità della conduzione agricola nel progetto agrivoltaico. - 2. L'attrattiva del comodato: flessibilità formale e neutralizzazione del rapporto agrario. - 3. Gratuità dichiarata e utilità economica della prestazione agricola. - 4. Continuità produttiva e precarietà restitutoria. - 5. Coordinamento tecnico ed eterodirezione dell'impresa agricola. - 6. Qualificazione del rapporto e disciplina imperativa dell'affitto agrario. - 7. Comodato agrivoltaico e fattispecie prelatizie. - 8. Continuità agricola, produzione lorda vendibile e rischio incentivante. - 9. Imputazione dei rischi della conduzione agricola: responsabilità civile e posizione autorizzativa dell'operatore. - 10. Gratuità formale e onerosità sostanziale nella qualificazione tributaria. - 11. Conclusioni. Il comodato come schema residuale.

1. - *La centralità della conduzione agricola nel progetto agrivoltaico.* Il modello agrivoltaico si distingue dal fotovoltaico a terra tradizionale perché non comporta la mera destinazione del fondo agricolo a supporto fisico dell'infrastruttura energetica, ma presuppone la permanenza di una conduzione agricola effettiva, contestuale alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile[1]. La specificità dell'intervento risiede, dunque, nella coesistenza funzionale tra impianto e attività agricola o pastorale, sicché il suolo non viene sottratto alla propria vocazione produttiva, ma continua a rilevare come fondo rustico inserito in un più complesso assetto tecnico, amministrativo e contrattuale.
Tale coesistenza non ha valore meramente descrittivo. L'effettività dell'attività colturale o pastorale incide sulla qualificazione dell'intervento, sulla sua sostenibilità amministrativa e, nei progetti incentivati,

[1] Sul modello dell'agrivoltaico avanzato, cfr. d.m. MASE 22 dicembre 2023, n. 436, e relativo Allegato 2, che configurano l'impianto agrivoltaico come sistema integrato tra attività agricola o pastorale e produzione elettrica, richiedendo soluzioni spaziali e tecnologiche idonee a preservare la continuità della funzione agricola sul terreno interessato.

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

sulla permanenza dei presupposti di accesso ai benefici pubblici[2]. Il terreno, pertanto, non può essere considerato come area libera sulla quale collocare l'impianto, né come spazio residuale affidato a una coltivazione di mera apparenza. Esso conserva la natura di fondo rustico e, proprio per questo, deve essere coltivato, gestito e documentato in modo coerente con la funzione che l'ordinamento attribuisce alla componente agricola dell'operazione.

Da questa premessa deriva una conseguenza civilistica di rilievo. Se la continuità agricola è elemento strutturale dell'intervento, il titolo che abilita l'impresa agricola a operare sul fondo non può essere trattato come profilo secondario o neutro. Non è sufficiente che un soggetto sia materialmente ammesso a svolgere lavorazioni nell'area interessata dall'impianto. Occorre, invece, che il rapporto giuridico gli attribuisca una posizione adeguata alla funzione produttiva e documentale che gli viene assegnata: programmare l'attività agronomica, assumere le relative scelte imprenditoriali, sostenere costi, organizzare mezzi e manodopera, adempiere agli obblighi informativi e cooperare, ove richiesto, alla verifica della continuità agricola[3].

In questo contesto si colloca il problema del comodato. Nella prassi, esso può assumere due configurazioni principali: talora il fondo, o una sua porzione, viene concesso in comodato all'operatore energetico; talora, invece, è l'operatore, dopo avere acquisito un titolo di disponibilità sull'area, a mettere il terreno a disposizione dell'impresa agricola chiamata a garantire la permanenza della coltivazione nell'area dell'impianto. È soprattutto questa seconda configurazione a rendere problematica la scelta del comodato come titolo della conduzione agricola stabile.

Il tema non è, quindi, l'astratta ammissibilità del comodato avente a oggetto un fondo agricolo. Una simile impostazione sarebbe riduttiva e, al tempo stesso, eccessiva. La questione è piuttosto stabilire se, nel concreto assetto di interessi, il contratto conservi la propria funzione tipica oppure venga utilizzato per regolare una conduzione agricola stabile, produttiva e funzionale alla tenuta tecnico-amministrativa

[2] Cfr. GSE, *Regole operative per l'accesso agli incentivi del d.m. Agrivoltaico*, ove la continuità dell'attività agricola o pastorale è assunta quale requisito rilevante ai fini dell'accesso e del mantenimento degli incentivi nel corso della vita utile dell'impianto.

[3] Sul rilievo dell'attività agricola come attività organizzata, cfr. artt. 2082 e 2135 c.c. La conduzione del fondo, quando assume consistenza imprenditoriale, non si esaurisce nell'esecuzione materiale di lavorazioni, ma implica organizzazione dei fattori produttivi, assunzione del rischio e imputazione dell'attività all'impresa agricola.

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

dell'operazione. Solo nel primo caso il comodato resta entro il proprio perimetro fisiologico; nel secondo, la forma prescelta rischia di non corrispondere più alla funzione effettivamente svolta dal rapporto.
Ne consegue che il comodato non deve essere escluso in termini assoluti, ma ricondotto al suo ambito fisiologico. Esso può trovare spazio quando l'uso del fondo sia temporaneo, accessorio, marginale o realmente gratuito. Diviene, invece, problematico quando venga assunto come titolo ordinario della conduzione agricola, soprattutto se la permanenza dell'attività colturale o pastorale costituisce un presupposto essenziale della qualificazione e della stabilità del progetto agrivoltaico.

2. - *L'attrattiva del comodato: flessibilità formale e neutralizzazione del rapporto agrario*. Una volta riconosciuta la centralità della conduzione agricola nel progetto agrivoltaico, occorre comprendere perché, nella prassi, il comodato venga percepito come uno strumento particolarmente conveniente. La sua attrattiva non deriva soltanto dalla gratuità, ma dalla possibilità di costruire un rapporto apparentemente "leggero", reversibile e meno impegnativo rispetto agli schemi tipici della contrattualistica agraria. L'operazione agrivoltaica si fonda, di regola, su una pluralità di titoli e pattuizioni[4]: da un lato, il titolo che legittima la disponibilità dell'area e la presenza dell'impianto; dall'altro, gli accordi che regolano accessi, manutenzioni, interferenze operative, prescrizioni tecniche, monitoraggi e rapporti con l'impresa agricola chiamata a coltivare il fondo. In tale contesto, il comodato sembra offrire una soluzione di raccordo semplice: consente di attribuire all'agricoltore l'uso del terreno senza introdurre, almeno formalmente, un canone e senza collocare espressamente il rapporto nell'area dell'affitto agrario. La convenienza dello schema risiede, dunque, nella sua apparente neutralità. Il comodato si presenta come messa a disposizione gratuita del fondo, non come contratto di impresa. Non richiama immediatamente la durata legale, la stabilità

[4]Sul piano civilistico, l'operazione agrivoltaica può essere letta come operazione negoziale complessa, nella quale una pluralità di contratti e titoli conserva autonomia strutturale, ma concorre alla realizzazione di un assetto unitario di interessi. In termini generali, sul collegamento negoziale quale coordinamento funzionale tra più contratti autonomi, cfr. Cass. Sez. III 19 luglio 2012, n. 12454, in *Giur. it.*, 2013, 8-9. 1813; Cass. Sez. III 13 novembre 2024, n. 29288, *ivi*, 2025, 7, 1529.

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

del conduttore, la disciplina delle migliorie, il regime delle deroghe assistite o il sistema di garanzie previsto dalla l. 3 maggio 1982, n. 203. Proprio per questo, esso consente di mantenere la componente agricola dentro l'operazione, ma senza riconoscerle necessariamente una posizione giuridica corrispondente alla funzione che essa svolge. Il punto diviene particolarmente delicato quando il comodante sia l'operatore energetico, o comunque il soggetto che ha acquisito la disponibilità dell'area per la realizzazione dell'impianto. In questa configurazione, il fondo viene messo a disposizione dell'impresa agricola affinché questa continui a coltivare, mantenga il terreno in condizioni compatibili con l'infrastruttura energetica, collabori agli adempimenti documentali e contribuisca, direttamente o indirettamente, alla conservazione della qualificazione agrivoltaica dell'intervento. La concessione gratuita del terreno, allora, non esprime necessariamente una logica liberale o di mera cortesia; può diventare il mezzo attraverso cui l'operatore ottiene una prestazione agricola utile al progetto, evitando di qualificarla come rapporto agrario stabile. La stessa ambiguità emerge quando il comodato non vive isolatamente, ma viene inserito in una più ampia architettura negoziale. Accordi di superficie, clausole di accesso, obblighi manutentivi, prescrizioni agronomiche, protocolli tecnici, obblighi informativi, penali, clausole risolutive e impegni di cooperazione possono incidere profondamente sul contenuto effettivo del rapporto. Singolarmente considerati, tali elementi possono apparire compatibili con un ordinario uso del fondo. Valutati nel loro insieme, possono, però, trasformare il comodato in un titolo funzionale alla gestione stabile del segmento agricolo dell'operazione.

La distinzione è essenziale. Un conto è concedere gratuitamente un terreno affinché il comodatario lo utilizzi, per un periodo limitato e secondo un uso determinato, traendone una propria utilità. Altro conto è affidare all'impresa agricola la continuità produttiva del fondo, il rispetto di parametri agronomici, il coordinamento con l'impianto, la collaborazione ai monitoraggi e l'esecuzione di attività che incidono sulla tenuta amministrativa o economica del progetto energetico. Nel primo caso, il comodato conserva la propria fisionomia tipica. Nel secondo, esso comincia a operare come veste formale di una conduzione agricola organizzata. L'apparente semplicità dello schema, dunque, non è un dato neutro. Il comodato attrae perché alleggerisce il rapporto, ma proprio tale alleggerimento può risultare incompatibile con la funzione assegnata all'impresa agricola. Se la componente agricola è essenziale al progetto agrivoltaico, il rapporto che la disciplina non

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

può essere costruito come se essa fosse un elemento meramente occasionale, accessorio o revocabile senza conseguenze. In questa prospettiva, la scelta del comodato deve essere valutata con particolare cautela. Non perché la gratuità sia, di per sé, sospetta, né perché il fondo agricolo non possa formare oggetto di messa a disposizione gratuita. Il problema sorge quando la gratuità diventa lo strumento attraverso cui si rende meno visibile il valore economico e funzionale della coltivazione. La prassi sceglie il comodato perché sembra non impegnare; l'interprete deve verificare se dietro tale apparente assenza di impegno non vi sia, in realtà, una conduzione agricola stabile, utile all'operazione energetica e sottratta alla disciplina che l'ordinamento predispone per il fondo rustico.

3. - *Gratuità dichiarata e utilità economica della prestazione agricola*. Il primo indice di verifica riguarda la gratuità. L'art. 1803 c.c. definisce il comodato come il contratto con cui una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta; il secondo comma precisa che il comodato è essenzialmente gratuito. La gratuità non è, dunque, un elemento esterno alla fattispecie, ma appartiene alla sua struttura causale. Questo non significa che qualunque obbligo imposto al comodatario alteri la natura del rapporto. Il prestito d'uso tollera doveri coerenti con la conservazione della cosa e con l'utilizzazione pattuita. Il comodatario deve custodire e conservare il bene con la diligenza del buon padre di famiglia, ai sensi dell'art. 1804 c.c.; può essere tenuto a rispettarne la destinazione, a evitare usi incompatibili e a sostenere le spese ordinarie necessarie per servirsi della cosa, secondo la regola espressa dall'art. 1808, comma 1, c.c. Tali obblighi restano interni alla causa gratuita, perché non remunerano il godimento, ma ne disciplinano l'esercizio. Il limite viene superato quando l'obbligo assunto dal comodatario non serve soltanto a rendere possibile l'uso del bene, ma procura al concedente, o al soggetto nel cui interesse l'operazione è organizzata, un'utilità autonoma e programmata[5]. In questo caso, la gratuità non viene

[5] Sul comodato modale e sul limite oltre il quale l'onere posto a carico del comodatario assume funzione corrispettiva, cfr. Cass. Sez. III 15 gennaio 2003, n. 485, in *Giur. it.*, 2003, 7, 1333, secondo cui il comodato non perde il requisito della gratuità per la sola previsione di un onere a carico del comodatario, purché tale onere non costituisca una vera e propria controprestazione del godimento; Cass. Sez. VI-III 17 gennaio

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

meno necessariamente sul piano formale, ma perde consistenza sul piano causale. Il contratto continua a presentarsi come comodato, mentre la sua economia concreta si allontana dal prestito d'uso. Nel progetto agrivoltaico, tale verifica deve essere condotta con particolare rigore, soprattutto quando il comodante sia l'operatore energetico o il soggetto che ha acquisito la disponibilità dell'area per la realizzazione dell'impianto. In tale ipotesi, l'impresa agricola può ricevere il fondo senza versare un canone e, tuttavia, essere chiamata a svolgere un'attività utile non soltanto a sé stessa, ma anche alla stabilità dell'intervento energetico. Se la coltivazione consente di mantenere la coerenza agronomica del sito, di preservare la qualificazione dell'impianto o di ridurre rischi amministrativi ed economici dell'operatore, essa non è più un fatto neutro nell'economia del rapporto. Diventa una prestazione dotata di valore. Il criterio distintivo non è il nome attribuito dalle parti alle singole utilità. Rimborso spese, contributo agronomico, indennità compensativa, ristoro, fornitura agevolata o collaborazione documentale non sono decisivi in sé. Occorre verificare se tali elementi abbiano funzione meramente accessoria rispetto all'uso gratuito del fondo oppure se costituiscano il vantaggio che giustifica la concessione dell'area. La qualificazione dipende dalla funzione dell'assetto negoziale, non dalla sua denominazione. La gratuità resta effettiva quando l'agricoltore utilizza il fondo per una propria finalità produttiva e assume soltanto obblighi coerenti con l'uso, la custodia e la conservazione del bene. Diventa, invece, apparente quando la disponibilità del terreno rappresenta il mezzo attraverso cui l'operatore energetico ottiene una prestazione agricola necessaria o comunque utile al proprio progetto, senza riconoscerla come corrispettivo e senza collocare il rapporto nello schema contrattuale corrispondente alla sua funzione. La criticità del comodato agrivoltaico si concentra, allora, in questa possibile dissociazione tra gratuità dichiarata e utilità economica effettiva. Non occorre necessariamente individuare un canone occulto. È sufficiente che la prestazione agricola assuma, nell'equilibrio concreto dell'operazione, il ruolo di utilità corrispettiva. In tale ipotesi, il comodato non descrive più fedelmente il rapporto: lo semplifica sul piano formale, ma ne oscura la reale funzione economica.

2019, n. 1039 ord., in *Altalex*, che ribadisce come il comodato possa essere gravato da un *modus*, a condizione che questo non snaturi il contenuto del rapporto e che il vantaggio conseguito dal comodante non si ponga come corrispettivo del godimento della cosa.

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

4. - *Continuità produttiva e precarietà restitutoria*. Il secondo indice di verifica riguarda la stabilità del rapporto. Anche quando la gratuità sia effettiva, occorre chiedersi se il comodato sia idoneo a sostenere la continuità produttiva richiesta dal progetto agrivoltaico. Il comodato, per sua struttura, resta ordinato alla restituzione della cosa. L'art. 1803 c.c. definisce il rapporto attraverso la consegna del bene, l'uso consentito al comodatario e l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta. La posizione del comodatario è, quindi, intrinsecamente limitata: egli non riceve il fondo come base stabile della propria impresa, ma come bene da utilizzare entro il perimetro dell'uso convenuto.
La disciplina codicistica conferma questa impostazione. Nel comodato senza determinazione di durata, l'art. 1810 c.c. consente al comodante di esigere la restituzione in qualunque momento. Nel comodato a termine, il comodatario può trattenere la cosa fino alla scadenza pattuita o fino al compimento dell'uso determinato; tuttavia, l'art. 1809, comma 2, c.c. consente al comodante di pretendere la restituzione immediata se sopravviene un urgente e impreveduto bisogno. Il termine, dunque, riduce la precarietà, ma non elimina la struttura restitutoria del rapporto[6]. Questa struttura si adatta con difficoltà alla conduzione agricola del fondo agrivoltaico. La coltivazione non è un uso puntuale del bene. Presuppone programmazione colturale, rotazioni, investimenti, organizzazione dei mezzi, gestione della manodopera, rapporti con il fascicolo aziendale, eventuale impiego di titoli PAC, adempimenti documentali e continuità produttiva. L'impresa agricola non può essere chiamata a garantire stabilità agronomica se il titolo che fonda la sua presenza sul fondo resta fragile, reversibile o comunque costruito intorno alla prospettiva della restituzione. La criticità diviene più evidente nei progetti di lunga durata. L'impianto energetico è normalmente destinato a operare per un arco temporale pluriennale, spesso coincidente con la vita utile dell'infrastruttura, con la durata degli incentivi o con la permanenza del titolo che legittima l'occupazione dell'area. Se la componente agricola deve accompagnare l'intero ciclo dell'operazione, anche il titolo che la regola deve offrire un oriz-

[6] La struttura personale e restitutoria del comodato emerge anche dall'art. 1811 c.c., secondo cui, in caso di morte del comodatario, il comodante può esigere dagli eredi l'immediata restituzione della cosa, benché sia stato convenuto un termine. La norma conferma la distanza tra il prestito d'uso e i rapporti destinati a garantire una conduzione produttiva stabile del fondo.

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

zonte coerente con tale funzione. Non basta, tuttavia, apporre al comodato un termine particolarmente lungo. Se il rapporto resta breve o facilmente reversibile, non assicura la continuità richiesta dal progetto. Se, invece, viene costruito per durare quanto l'impianto, con obblighi colturali, prescrizioni tecniche, doveri documentali, clausole di coordinamento e responsabilità articolate, il contratto tende ad abbandonare la fisionomia del prestito d'uso per assumere quella di un titolo stabile di conduzione. La durata estesa, dunque, non risolve l'ambiguità: può renderla più evidente. Il confronto con l'affitto agrario consente di cogliere la diversa logica dei due modelli[7]. La l. 3 maggio 1982, n. 203, attribuisce alla durata del rapporto una funzione essenziale. L'art. 1 prevede, per l'affitto a coltivatore diretto, una durata minima ordinaria di quindici anni; l'art. 22 estende la medesima durata ai contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto. Questa disciplina, pur derogabile nelle forme assistite previste dall'art. 45 della legge n. 203/1982, non risponde soltanto a un'esigenza protettiva del conduttore, ma riflette una precisa valutazione funzionale: la conduzione agricola richiede un tempo adeguato alla programmazione produttiva[8]. La differenza è, quindi, qualitativa. Nell'affitto agrario, il fondo entra nell'organizzazione dell'impresa agricola come base della produzione. Nel comodato, invece, il fondo viene consegnato affinché il comodatario se ne serva nei limiti dell'uso convenuto, restando sullo sfondo l'obbligo di restituzione. Il primo schema è costruito per governare la continuità della conduzione; il secondo per consentire un uso gratuito, determinato e reversibile. Il comodato può, pertanto, conservare uno spazio quando l'uso del fondo sia temporaneo, accessorio o realmente marginale rispetto all'assetto produttivo dell'operazione. Diventa, invece, inadeguato quando pretende di regolare la presenza ordinaria dell'impresa agricola nell'area dell'impianto. In quel caso, non si tratta più di consentire un prestito d'uso, ma di disciplinare una conduzione agricola stabile. È questa funzione, più che la denominazione del contratto, a rendere insufficiente lo schema del comodato.

---

[7] Sul tema dell'affitto di fondo rustico nel parco agrivoltaico come titolo idoneo a governare la funzione agricola, il coordinamento dei titoli e la continuità colturale, v. F. TEDIOLI, *L'affitto del fondo rustico nel parco agrivoltaico: funzione agricola, coordinamento dei titoli e continuità colturale*, in questa Riv., 2026, 3.

[8] La durata minima dell'affitto di fondo rustico, prevista dagli artt. 1 e 22 della legge n. 203/1982, esprime la funzione produttiva del rapporto agrario: il fondo entra nell'organizzazione dell'impresa agricola e richiede un orizzonte temporale compatibile con programmazione colturale, investimenti e continuità aziendale. Le deroghe sono ammesse, ma nelle forme assistite previste dall'art. 45 della medesima legge.

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

5. - *Coordinamento tecnico ed eterodirezione dell'impresa agricola.* Dopo gratuità e stabilità, il terzo profilo di verifica riguarda l'autonomia dell'impresa agricola. La conduzione del fondo rustico non si esaurisce nell'esecuzione di operazioni materiali sul terreno, ma implica scelte produttive, agronomiche e imprenditoriali: individuazione delle colture, programmazione delle lavorazioni, gestione dei cicli biologici, organizzazione dei mezzi, impiego della manodopera, destinazione dei prodotti e assunzione del rischio dell'attività. L'imprenditore agricolo, ai sensi dell'art. 2135 c.c., non è un ausiliario del gestore dell'impianto, ma il soggetto che esercita professionalmente l'attività agricola secondo una propria organizzazione produttiva[9]. Nel progetto agrivoltaico, tale autonomia incontra necessariamente alcuni vincoli. La presenza dell'infrastruttura energetica impone regole su accessi, sicurezza, fasce di rispetto, lavorazioni meccaniche, manutenzioni, protezione di moduli, tracker, cabine, cavidotti e sistemi di monitoraggio. Queste limitazioni non sono, di per sé, patologiche. La coesistenza tra produzione agricola e produzione energetica richiede un coordinamento tecnico, senza il quale l'interferenza tra le due attività renderebbe instabile l'intera operazione.

Il problema nasce quando il coordinamento supera la soglia della compatibilità funzionale e si traduce in direzione esterna dell'attività agricola. Vi è coordinamento quando le parti regolano le interferenze tra fondo coltivato e impianto, preservando all'impresa agricola un effettivo spazio decisionale. Vi è, invece, eterodirezione quando l'interesse energetico orienta in modo prevalente le scelte produttive: colture ammesse o vietate, altezza massima delle piante, tempi delle lavorazioni, modalità di sfalcio, divieto di determinate attrezzature, obblighi di intervento a richiesta, prescrizioni tecniche unilaterali, penali collegate alla perdita di efficienza dell'impianto o alla mancata cooperazione documentale. In questa seconda ipotesi, l'attività agricola muta progressivamente funzione. Non è più conduzione del fondo nell'interesse proprio dell'impresa, ma attività servente rispetto alla gestione dell'in-

[9] Il riferimento all'art. 2135 c.c. va letto in collegamento con la nozione generale di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c. La coltivazione del fondo, quando assuma consistenza imprenditoriale, non si esaurisce nell'esecuzione materiale di lavorazioni, ma implica organizzazione dei fattori produttivi, assunzione del rischio e imputazione dell'attività all'impresa agricola. Nel contesto agrivoltaico, il punto non è la subordinazione in senso lavoristico, ma la possibile perdita dell'autonomia decisionale sulle scelte agronomiche.

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

frastruttura energetica. L'agricoltore non viene coinvolto perché sviluppi un autonomo programma produttivo, ma perché mantenga l'area in condizioni compatibili con l'impianto e con gli obiettivi amministrativi o economici dell'operatore. La prestazione agricola tende, così, a essere assorbita nella logica organizzativa del progetto energetico. Questa trasformazione è particolarmente problematica quando il rapporto sia qualificato come comodato. Il prestito d'uso presuppone che il comodatario si serva della cosa ricevuta secondo l'uso convenuto. Se, però, l'utilizzazione del fondo è disciplinata in modo tale da subordinare le decisioni agricole alle esigenze tecniche dell'impianto, il rapporto non coincide più con la semplice concessione gratuita del bene. Il fondo non è soltanto messo a disposizione dell'agricoltore; è affidato a quest'ultimo affinché svolga una funzione organizzativa utile all'operazione energetica. Occorre, tuttavia, evitare automatismi. Non ogni clausola tecnica è indice di eterodirezione. Sono fisiologiche le previsioni dirette a evitare danni all'impianto, garantire la sicurezza del sito, disciplinare gli accessi, coordinare le manutenzioni e assicurare lo scambio delle informazioni necessarie. Tali clausole restano compatibili con l'autonomia dell'impresa agricola quando si limitano a rendere possibile la convivenza tra le due attività. Diventano, invece, sintomatiche di un diverso assetto quando incidono sul nucleo delle scelte produttive e trasformano l'agricoltore nel gestore operativo del presidio agronomico richiesto dall'impianto.

Il modello agrivoltaico presuppone l'integrazione tra funzione agricola e funzione energetica, non l'assorbimento della prima nella seconda[10]. Non è coerente con tale modello ridurre la coltivazione a manutenzione verde, attività ancillare di pulizia del sito o adempimento documentale destinato a dimostrare la permanenza di requisiti formali. Quando ciò accade, il fondo conserva una destinazione agricola solo in apparenza, mentre la sua gestione effettiva risponde prevalentemente all'interesse energetico. Sotto questo profilo, l'affitto agrario offre una cornice più coerente. Non perché escluda vincoli tecnici o obblighi di cooperazione, ma perché riconosce apertamente la natura produttiva della conduzione del fondo. Le esigenze dell'impianto possono essere innestate su un rapporto agrario dichiarato e, ove necessario, regolate

[10] La disciplina dell'agrivoltaico avanzato valorizza l'integrazione tra attività agricola e produzione energetica, ma presuppone la permanenza effettiva della funzione agricola. In questa prospettiva, l'attività colturale o pastorale non può essere ridotta a mera manutenzione dell'area o a presidio documentale del progetto energetico, dovendo conservare consistenza produttiva e autonomia organizzativa.

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

mediante accordi in deroga assistiti ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Nel comodato, invece, le medesime limitazioni rischiano di essere occultate dentro uno schema che presenta l'attività agricola come semplice uso gratuito della cosa.
La verifica dell'autonomia agricola diviene, quindi, decisiva. Occorre chiedersi chi determini realmente l'ordinamento colturale, chi sopporti il rischio produttivo, chi stabilisca tempi e modalità delle lavorazioni, chi benefici della continuità agricola e chi subisca le conseguenze del suo venir meno. Se l'impresa agricola opera essenzialmente come presidio tecnico dell'investimento energetico, il comodato perde neutralità. Diventa la forma giuridica attraverso cui una funzione agricola eterodiretta viene collocata fuori dal rapporto agrario che meglio ne esprimerebbe la natura.

6. - *Qualificazione del rapporto e disciplina imperativa dell'affitto agrario*. I profili esaminati impongono, a questo punto, di spostare l'attenzione dalla convenienza pratica del comodato alla qualificazione giuridica del rapporto. Il problema non è stabilire una sanzione uniforme per ogni rapporto gratuito di godimento inserito in un progetto agrivoltaico, ma individuare quali effetti derivino dallo scarto tra il tipo dichiarato dalle parti e la funzione concretamente svolta dal contratto.
Il primo piano di verifica è quello della qualificazione. Il *nomen iuris* attribuito dalle parti non vincola l'interprete quando il contenuto del rapporto riveli una funzione diversa da quella formalmente dichiarata. Se il contratto è denominato comodato, ma regola il godimento stabile di un fondo rustico destinato all'esercizio di un'attività agricola organizzata, occorre verificare se la causa concreta non sia, piuttosto, quella dell'affitto agrario[11]. In questa prospettiva, non è necessario dimostrare un accordo simulatorio: è sufficiente accertare che durata,

[11] Sul problema della qualificazione dei rapporti di concessione di fondi rustici e sulla possibile riconduzione all'affitto agrario, v., tra gli altri, A. CARROZZA, *La «riconduzione» all'affitto dei contratti agrari di concessione*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, 317; L. COSTATO, *Affitto e riconduzione: l'ondivaga giurisprudenza della Cassazione*, *ivi*, 1997, II, 177; F. MASTROPAOLO, *Tipicità dei contratti agrari e comodato di fondo rustico*, in *Dir. agric.*, 1997, 303; N. RAUSEO, *Il contratto di comodato nella concessione di fondi rustici*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 97; A. TOMMASINI, *La concessione in comodato di un fondo rustico non è un contratto agrario e come tale non è riconducibile all'affitto*, nota a Cass. Sez. III 13 gennaio 2005, n. 562, in questa Riv., 2006, 303. In giurisprudenza, con specifico riferimento al comodato di fondo rustico, si è escluso che la concessione gratuita del terreno sia, per ciò solo, riconducibile ai contratti agrari, quando il rapporto conservi la causa propria del comodato, distinta da quella dell'affitto di fondo rustico: nel primo caso, la consegna gratuita della cosa per

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

contenuto obbligatorio, utilità economica e inserimento dell'attività agricola nell'operazione complessiva siano incompatibili con la causa gratuita del prestito d'uso. Diverso è il caso della simulazione relativa. Essa ricorre quando il comodato costituisce la veste apparente di un diverso rapporto effettivamente voluto dalle parti. Il contratto dissimulato potrà essere, a seconda dei casi, un affitto di fondo rustico, una locazione, una concessione onerosa di godimento o altro schema coerente con l'assetto reale degli interessi. Vengono, allora, in rilievo gli artt. 1414 ss. c.c., con la necessità di distinguere la sorte del negozio apparente dalla validità del negozio dissimulato. La simulazione, tuttavia, non deve essere invocata automaticamente ogni volta che il comodato appaia economicamente anomalo. Essa presuppone uno scarto consapevole tra dichiarazione negoziale e volontà effettiva, e pone un problema probatorio più intenso rispetto alla riqualificazione oggettiva del rapporto. L'art. 1417 c.c. disciplina, infatti, la prova della simulazione, distinguendo la posizione delle parti da quella dei terzi e dei creditori[12]. Nella prassi agrivoltaica, il terreno più lineare sarà spesso quello della qualificazione oggettiva del rapporto: non occorre dimostrare che le parti abbiano voluto fingere un comodato, ma che il rapporto, per come è costruito ed eseguito, non corrisponde alla funzione tipica del comodato. Un ulteriore piano è quello della frode alla legge. Ai sensi dell'art. 1344 c.c., la causa è illecita quando il contratto costituisce il mezzo per eludere l'applicazione di una norma imperativa; la conseguenza è la nullità ai sensi dell'art. 1418 c.c. Qui il comodato non viene in rilievo perché apparente, ma perché eventualmente utilizzato per conseguire un risultato pratico equivalente alla conduzione agraria stabile, evitando l'applicazione della disciplina inderogabile che l'ordinamento collega al fondo rustico. Il riferimento centrale è l'art. 58 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che sancisce l'inderogabilità delle disposizioni in materia di contratti agrari e la nullità delle convenzioni in contrasto con esse, salvo quanto espressamente previsto.

---

un uso determinato; nel secondo, la costituzione di un'impresa agraria su fondo altrui. Cfr. Cass. Sez. III 8 marzo 1988, n. 2347, in *Consulenzaagricola.it*; Cass. Sez. III 5 ottobre 1995, n. 10447 e Cass. Sez. II 12 febbraio 2016, n. 2861, entrambe in *www.tedioli.com*. Proprio tale distinzione impone, però, di verificare se, nel caso concreto, il rapporto formalmente gratuito conservi la funzione del prestito d'uso oppure assuma quella di una conduzione agricola stabile.

[12] Per una vicenda in cui il rapporto formalmente qualificato come comodato gratuito era stato contestato quale affitto agrario dissimulato, v. Cass. Sez. III 2 marzo 2023, n. 6312 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2023, relativa anche ai profili probatori e all'ammissibilità della prova testimoniale nel giudizio di qualificazione del rapporto.

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

La norma impedisce che la disciplina dell'affitto agrario venga neutralizzata mediante clausole o schemi negoziali formalmente diversi, quando la sostanza del rapporto sia quella della conduzione agricola del fondo. Il fondo rustico, infatti, non è considerato dall'ordinamento come un bene produttivo qualsiasi, ma come base dell'impresa agricola e, per tale ragione, la sua conduzione stabile è attratta in un regime speciale. Questa conclusione non comprime indebitamente l'autonomia privata. La stessa legge n. 203/1982, all'art. 45, consente alle parti di stipulare accordi in deroga alle disposizioni vigenti in materia di contratti agrari, anche non transattivi, purché con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali[13]. Il sistema, dunque, non ignora le esigenze di adattamento del rapporto; le colloca, però, entro una procedura che rende esplicite le deroghe e presidia l'equilibrio tra le parti. Questo dato assume rilievo particolare nel progetto agrivoltaico. Accessi, manutenzioni, prescrizioni tecniche, obblighi di sicurezza, interferenze operative, monitoraggi e sopravvenienze autorizzative o incentivanti possono essere regolati all'interno di un contratto agrario correttamente costruito, anche mediante pattuizioni assistite quando occorra derogare al regime ordinario. Non vi è, quindi, una contrapposizione necessaria tra disciplina agraria e complessità dell'operazione energetica. Vi è, piuttosto, l'esigenza di evitare che tale complessità diventi il pretesto per sottrarre la conduzione agricola al suo statuto naturale. La valutazione deve restare concreta. Non basta la presenza di un impianto agrivoltaico per trasformare ogni comodato in affitto; non basta una clausola tecnica per affermare la frode alla legge; non basta un rimborso spese per escludere la gratuità. Occorre considerare l'assetto complessivo del rapporto e verificare se il prestito d'uso sia ancora tale, oppure se sia divenuto il contenitore formale di una conduzione agricola stabile, economicamente utile al progetto energetico e sottratta alla disciplina dei contratti agrari. Quando questa seconda ipotesi ricorre, il richiamo alla libertà contrattuale non è decisivo. L'autonomia negoziale consente alle parti di scegliere lo schema più adeguato ai propri interessi,

[13] Sulla funzione dell'assistenza delle organizzazioni professionali agricole negli accordi in deroga *ex* art. 45 della legge n. 203/1982, v. Cass. Sez. VI-III 2 agosto 2016, n. 16105, in *www.tedioli.com*, secondo cui la nullità conseguente alla mancanza dell'assistenza richiesta per derogare alle previsioni imperative della legge agraria ha natura di nullità di protezione, invocabile dalla parte non assistita. Il dato conferma che la flessibilità del rapporto agrario non è esclusa, ma viene ricondotta a un procedimento assistito e trasparente.

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

ma non di attribuire a un contratto una denominazione incompatibile con la sua causa concreta, né di eludere norme imperative mediante una diversa qualificazione formale. Nel fondo agrivoltaico, dunque, il comodato diventa giuridicamente fragile quando non è più un vero prestito d'uso, ma il sostituto opaco dell'affitto agrario.

7. - *Comodato agrivoltaico e fattispecie prelatizie.* Il comodato, in quanto tale, non integra né un trasferimento oneroso del fondo, né una concessione in affitto. La prelazione dell'affittuario coltivatore diretto in caso di trasferimento oneroso trova il proprio riferimento nell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590; quella del proprietario coltivatore diretto confinante nell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817; la prelazione in caso di nuovo affitto nell'art. 4 *bis* della l. 3 maggio 1982, n. 203. Il comodato non rientra direttamente in tali ipotesi, ma può assumere rilievo quando, valutato secondo la causa concreta, attribuisca a un terzo una disponibilità stabile, produttiva ed economicamente significativa del fondo[14]. Il punto è particolarmente delicato con riferimento all'art. 4 *bis* della legge n. 203/1982. La prelazione nel nuovo affitto presuppone che, alla scadenza del precedente rapporto, il concedente intenda affittare il fondo a terzi. Se viene stipulato un vero comodato gratuito, la norma non opera direttamente. Essa può, però, tornare in rilievo quando il comodato costituisca lo schermo di un affitto dissimulato o, comunque, di una concessione del godimento produttivo riconducibile, per funzione concreta, alla fattispecie protetta. Anche sotto questo profilo, la valutazione deve restare concreta. Non ogni comodato relativo a un fondo interessato da un impianto agrivoltaico interferisce con le prelazioni agrarie. Tuttavia, quando il titolo gratuito attribuisce a un terzo una disponibilità stabile, economicamente rilevante e funzionalmente incidente sulla conduzione agricola, la gratuità formale non può rendere irrilevante ciò che, nella sostanza, modifica l'assetto produttivo del fondo o sottrae il rapporto alla fattispecie agraria protetta.

[14] La precisazione è necessaria perché le prelazioni agrarie operano in presenza delle fattispecie tipiche previste dalla legge: trasferimento oneroso del fondo, nuovo affitto o acquisto da parte del confinante coltivatore diretto nei casi previsti. Il comodato genuino resta estraneo a tali ipotesi; diverso è il caso in cui esso costituisca, secondo la causa concreta del rapporto, lo schermo di una concessione stabile del godimento produttivo del fondo riconducibile a una fattispecie agraria protetta.

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

8. - *Continuità agricola, produzione lorda vendibile e rischio incentivante.* La critica al comodato non si esaurisce sul piano civilistico. Nell'agrivoltaico incentivato, la conduzione agricola del fondo assume anche rilievo pubblicistico, poiché concorre alla qualificazione dell'intervento e alla conservazione dei presupposti del beneficio. Il d.m. MASE 22 dicembre 2023, n. 436, richiede, per l'accesso agli incentivi, che gli impianti garantiscano la continuità dell'attività di coltivazione agricola e pastorale sottostante l'impianto; l'Allegato 2 al medesimo decreto stabilisce, inoltre, che sul terreno oggetto dell'intervento deve essere garantita la continuità dell'attività agricola e pastorale[15]. Questo profilo è stato ulteriormente rafforzato dalla disciplina sopravvenuta. In sede di conversione del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, la l. 15 gennaio 2026, n. 4, ha previsto, per l'installazione di un impianto agrivoltaico, che il soggetto proponente si doti di una dichiarazione asseverata, redatta da un professionista abilitato, attestante l'idoneità dell'impianto a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile[16]. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, ed è comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo. Le Regole operative del GSE confermano che la continuità agricola non è un requisito soltanto progettuale. Il monitoraggio principale dell'attività agricola o pastorale viene svolto attraverso i dati RICA o, per le iniziative ammesse tramite registri, attraverso il fascicolo aziendale, nonché mediante relazione agronomica asseverata, da presentare annualmente. Le stesse Regole prevedono con-

---

[15] Cfr. d.m. MASE 22 dicembre 2023, n. 436, art. 5, comma 1, lett. *d*), nonché Allegato 2, parte B, n. 1, ove si prevede che, ai fini dell'accesso agli incentivi, gli impianti garantiscano la continuità dell'attività di coltivazione agricola e pastorale sottostante l'impianto e che, sul terreno oggetto dell'intervento, sia garantita la continuità dell'attività agricola e pastorale.

[16] V. l. 15 gennaio 2026, n. 4, di conversione, con modificazioni, del d.l. 21 novembre 2025, n. 175, che, modificando il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, prevede, per l'installazione di un impianto agrivoltaico, che il soggetto proponente si doti di dichiarazione asseverata redatta da professionista abilitato, attestante l'idoneità dell'impianto a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile; la dichiarazione è allegata al progetto e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo. Sul punto, v. 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.

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

trolli documentali e sopralluoghi, con possibile imposizione di prescrizioni rilevanti ai fini del mantenimento degli incentivi[17]. Il riflesso contrattuale è immediato. Il titolo che disciplina la conduzione del fondo non serve soltanto a regolare i rapporti interni tra proprietario, operatore energetico e impresa agricola, ma contribuisce alla credibilità della continuità agricola che il progetto dichiara e che l'amministrazione può verificare. Occorre sapere chi debba coltivare, per quale durata, con quali margini di autonomia, secondo quali obblighi documentali e con quali conseguenze in caso di abbandono, riduzione della produttività, perdita dei requisiti o contestazione da parte del GSE. Sotto questo profilo, il comodato presenta un ulteriore elemento di fragilità. Se la componente agricola rileva come requisito misurabile, controllabile e potenzialmente sanzionabile, il rapporto che la governa dovrebbe offrire stabilità, responsabilità e continuità documentale. Un titolo gratuito, personale e strutturalmente orientato alla restituzione può, invece, non predisporre adeguatamente la gestione del rischio: chi interviene in caso di non conformità, chi sostituisce l'impresa agricola, chi risponde della carenza documentale, chi sopporta le conseguenze economiche della perdita dei requisiti, chi coordina le misure correttive.

La produzione lorda vendibile rende tale criticità ancora più evidente. Il riferimento alla PLV impone di guardare alla consistenza economica dell'attività agricola, non alla mera permanenza di lavorazioni minime o alla semplice assenza di abbandono. Se la coltivazione deve continuare a generare una produzione significativa e verificabile, il contratto non può limitarsi a consentire l'uso gratuito del fondo, ma deve assicurare che l'attività agricola sia effettivamente governabile, documentabile e coerente con il progetto. Si manifesta, così, una frattura tra funzione pubblicistica dell'agricoltura agrivoltaica e debolezza privatistica del comodato. L'ordinamento richiede una componente agricola stabile, misurabile e controllabile; il contratto prescelto può, invece, renderla precaria, opaca o insufficientemente regolata. È in questa distanza tra requisito pubblico e titolo privato che l'inadeguatezza del comodato emerge con particolare evidenza.

---

[17] Cfr. GSE, *Regole operative per l'accesso agli incentivi del d.m. Agrivoltaico*, Parte V, ove si prevede che la continuità dell'attività agricola o pastorale sia oggetto di monitoraggio nel corso del periodo di incentivazione mediante dati RICA o, per le iniziative ammesse tramite registri, mediante fascicolo aziendale, nonché mediante relazione agronomica asseverata annuale. Le Regole prevedono, inoltre, controlli documentali e sopralluoghi, con possibilità per il GSE di impartire prescrizioni rilevanti ai fini del mantenimento degli incentivi riconosciuti.

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

9. - *Imputazione dei rischi della conduzione agricola: responsabilità civile e posizione autorizzativa dell'operatore.* L'eterodirezione dell'attività agricola può produrre conseguenze ulteriori rispetto alla qualificazione del rapporto. Quanto più l'operatore energetico incide sulle modalità della conduzione, tanto più si pone il problema dell'imputazione degli illeciti commessi sul fondo e della permanenza, in capo al titolare del progetto, dei rischi derivanti dalle prescrizioni autorizzative e incentivanti.

In tale prospettiva, viene anzitutto in rilievo la possibile imputazione all'operatore energetico degli illeciti commessi dal conduttore agricolo nell'esercizio dell'attività svolta sul fondo. Il codice civile non impone al comodante un generale obbligo di controllo sull'attività del comodatario. L'art. 1804 c.c. pone a carico di quest'ultimo gli obblighi di custodia e di uso conforme, mentre gli artt. 1809 e 1810 c.c. disciplinano la restituzione del bene. Al comodante sono riconosciute facoltà di reazione, non un dovere di vigilanza: la richiesta di immediata restituzione in caso di uso diverso o abuso (art. 1804, comma 2, c.c.); la restituzione anticipata per urgente e impreveduto bisogno (art. 1809, comma 2, c.c.); il recesso *ad nutum* nel comodato senza determinazione di durata (art. 1810 c.c.). Sono facoltà di reazione e, ove previste dall'assetto contrattuale, di verifica, che la struttura del rapporto, per sua natura *intuitu personae*, consente al comodante di conservare ed esercitare, non un onere di vigilanza codificato. Ciò non esclude, tuttavia, una responsabilità propria del comodante quando, in relazione alle caratteristiche del bene e alla concreta prevedibilità del rischio, egli ometta di conformare il rapporto mediante specifici limiti d'uso idonei a prevenire condotte dannose[18].

Il *discrimen* rispetto all'affitto di fondo rustico risiede proprio nella diversa configurazione dell'autonomia gestionale. In tale contratto, la l. 3 maggio 1982, n. 203 presuppone che l'affittuario operi quale imprenditore agricolo autonomo ai sensi dell'art. 2135 c.c., conducendo il fondo con organizzazione, rischio e responsabilità propri, mentre il concedente non dispone, per effetto del solo contratto, di poteri ordinari di direzione sulle scelte produttive del conduttore, ferme le facoltà

[18] In tema di responsabilità colposa del comodante, Cass. Sez. IV Pen. 8 gennaio 2026, n. 1906, Bosio, rv. 289.138. la quale, pur escludendo un generale obbligo di vigilanza sul corretto uso della cosa da parte del comodatario, ha riconosciuto la possibile corresponsabilità del comodante che ometta di individuare nel contratto specifici limiti d'uso correlati alle caratteristiche e alle qualità del bene.

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

di controllo e le pattuizioni compatibili con l'autonomia dell'impresa agricola. La durata minima legale, l'inderogabilità prevista dall'art. 58 della legge n. 203/1982 e le stesse deroghe assistite ai sensi dell'art. 45 della medesima legge non toccano questo nucleo: possono incidere sulla durata e sugli altri contenuti del rapporto, ma non trasformano l'affittuario in un ausiliario del concedente. Questa autonomia gestionale, propria dell'affitto agrario, rende normalmente incompatibile l'assimilazione dell'affittuario a un preposto del concedente e, con essa, l'applicazione dell'art. 2049 c.c., salvo che l'assetto concretamente attuato si discosti dal modello dichiarato e riveli un effettivo inserimento funzionale del conduttore nell'organizzazione altrui.
Nel comodato, al contrario, la disciplina tipica non organizza il rapporto attorno all'autonomia produttiva del comodatario con la stessa intensità propria dell'affitto agrario. Quando la riserva di poteri prevista dal contratto venga concretamente esercitata – come può accadere nell'agrivoltaico attraverso prescrizioni tecniche, direttive operative e monitoraggi sistematici – tale esercizio di fatto può concorrere, insieme agli altri elementi del rapporto, a configurare una relazione di preposizione.
Soltanto in presenza di tale relazione l'art. 2049 c.c. potrebbe trovare applicazione diretta, purché l'illecito sia collegato da occasionalità necessaria alle incombenze affidate[19]. Non si tratterebbe, invece, di un'applicazione analogica della norma fondata sulla mera esistenza di poteri di controllo. La responsabilità dell'operatore non deriva, dunque, dalla mera qualità di comodante, ma può configurarsi ai sensi dell'art. 2043 c.c. quando l'illecito sia causalmente riconducibile alle direttive impartite, alla concreta ingerenza nella conduzione, alla consapevole tolleranza di pratiche rischiose oppure all'omessa previsione o all'omesso esercizio di specifiche cautele rese necessarie dalle caratteristiche del fondo e dell'operazione. La mera facoltà di chiedere la

[19] Sui presupposti della responsabilità prevista dall'art. 2049 c.c., cfr. Cass. Sez. III 12 ottobre 2018, n. 25373 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2018, secondo cui il rapporto di preposizione non richiede necessariamente un rapporto di lavoro subordinato, potendo assumere rilievo anche l'utilizzazione dell'attività di un soggetto non dipendente. V. anche Cass. Sez. III 5 febbraio 2025, n. 2851 ord., in *Resp. civ. e prev.*, 2025, 2, 620, secondo cui il nesso di occasionalità necessaria ricorre quando le incombenze affidate abbiano determinato, agevolato o comunque reso possibile il fatto lesivo, purché la condotta costituisca uno sviluppo non imprevedibile dell'attività assegnata. Tale nesso non è escluso dalla degenerazione o dall'eccesso nell'esercizio delle incombenze, né dalla violazione delle modalità, delle regole o delle istruzioni impartite.

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

restituzione del bene o di verificarne l'uso non è, invece, sufficiente a fondare un generale obbligo di vigilanza sull'attività del comodatario.
Il rischio può assumere rilievo, in particolare, rispetto a violazioni della normativa fitosanitaria, a illeciti in materia ambientale rilevanti ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a irregolarità edilizie o paesaggistiche realizzate sul fondo, nonché alla trasmissione di dati o informazioni non veritieri o incompleti utilizzati ai fini della relazione agronomica asseverata richiesta dalle Regole operative del GSE. In ciascuna di tali ipotesi, l'imputazione della responsabilità dovrà, comunque, essere verificata alla luce delle condotte concretamente ascrivibili alle parti e del relativo nesso causale.
A tale profilo di responsabilità civile si affianca, sul piano pubblicistico, un'esposizione ancora più diretta dell'operatore, che non si esaurisce nel rapporto con il GSE ma investe l'intero complesso degli adempimenti derivanti dal titolo abilitativo o autorizzativo dell'impianto. L'autorizzazione unica, ove richiesta, e i relativi atti ambientali e settoriali – VIA, VIncA, autorizzazioni paesaggistiche, nulla osta idrogeologici e pareri delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi – possono recare prescrizioni puntuali sulla gestione del fondo: obblighi di monitoraggio ambientale e agronomico, condizioni di esercizio, misure di mitigazione e compensazione, doveri di ripristino dello stato dei luoghi.
Il rispetto di tali prescrizioni ricade, nei confronti dell'amministrazione procedente, sul titolare del progetto o del relativo titolo, nella misura in cui esse siano rivolte a quest'ultimo; la loro esecuzione materiale da parte dell'impresa agricola non determina, di per sé, il trasferimento al conduttore della posizione pubblicistica dell'operatore. Ne consegue che l'inadempimento o l'illecito del conduttore può esporre l'operatore, secondo il contenuto del provvedimento e la disciplina concretamente applicabile, a diffide, prescrizioni correttive, sospensione o financo decadenza del titolo, oltre che agli eventuali obblighi di ripristino e alle sanzioni amministrative applicabili, fermi restando i presupposti soggettivi richiesti per le conseguenze di natura personale. Tali effetti possono aggiungersi alla perdita o alla riduzione degli incentivi riconosciuti dal GSE.
Ne risulta un paradosso che aggrava, anziché attenuare, la fragilità dello schema: proprio il potere di ingerenza che l'operatore conserva ed esercita per assicurarsi la permanenza dei requisiti pubblicistici del progetto – tanto quelli incentivanti quanto quelli autorizzativi – e che tende a snaturare il comodato in eterodirezione, può rendere meno

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

netta la separazione tra la sfera dell'operatore e quella del comodatario. La scelta del prestito d'uso, lungi dall'isolare necessariamente l'operatore energetico dalle vicende della conduzione agricola, finisce così per esporlo a un rischio più incerto e più difficile da delimitare rispetto a quello che un affitto agrario, accompagnato da una chiara ripartizione contrattuale delle responsabilità, potrebbe consentire di governare. Le manleve e le clausole di responsabilità possono regolare i rapporti interni, ma non modificano automaticamente gli obblighi che il titolo amministrativo pone a carico dell'operatore.

10. - *Gratuità formale e onerosità sostanziale nella qualificazione tributaria*. La dissociazione tra la gratuità dichiarata del comodato e la possibile onerosità sostanziale del rapporto assume autonoma rilevanza sul piano tributario. Se la prestazione agricola costituisce, nella concreta economia dell'operazione, l'utilità che giustifica la messa a disposizione del fondo, occorre verificare se il trattamento fiscale applicato corrisponda alla natura e agli effetti giuridici delle prestazioni dedotte nel contratto. Tale verifica deve essere condotta secondo i presupposti propri delle singole imposte e non costituisce una conseguenza automatica della riqualificazione civilistica del rapporto.
L'art. 20 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 – Testo unico dell'imposta di registro – impone di qualificare l'atto sottoposto a registrazione secondo la sua intrinseca natura e gli effetti giuridici che produce, indipendentemente dal titolo attribuitogli dalle parti e dalla forma apparente, ma sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo.
Se il comodato rivela già nel proprio contenuto negoziale una conduzione agricola stabile e onerosa – perché la prestazione agricola resa dal conduttore costituisce la controprestazione effettiva della messa a disposizione del fondo – l'atto può essere qualificato, ai fini dell'imposta di registro, secondo gli effetti giuridici che concretamente emergono dalle sue clausole e assoggettato al trattamento proprio dell'affitto o della locazione anziché a quello ordinariamente previsto per il comodato scritto, con recupero della maggiore imposta, applicazione delle sanzioni e degli interessi.
Quando la corrispettività emerga, invece, soltanto dall'esecuzione del rapporto, da condotte successive o da atti distinti, la contestazione non può essere fondata automaticamente sull'art. 20, ma deve trovare titolo negli altri strumenti di accertamento e nelle ulteriori disposizioni eventualmente applicabili. L'art. 20 del d.p.r. n. 131/1986 circoscrive,

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

infatti, l'interpretazione fiscale agli elementi desumibili dall'atto presentato alla registrazione[20].

Il medesimo scarto tra forma e sostanza può rilevare ai fini dell'imposta sul valore aggiunto quando la prestazione agricola resa dal comodatario e la messa a disposizione del fondo da parte dell'operatore costituiscano, in presenza dei relativi presupposti soggettivi e oggettivi, prestazioni reciprocamente collegate da un nesso sinallagmatico diretto. In tal caso può configurarsi un'operazione permutativa ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633: ciascuna prestazione deve essere autonomamente qualificata e assoggettata al proprio regime IVA, con determinazione della base imponibile secondo le disposizioni applicabili alle operazioni permutative. L'omessa fatturazione, ove dovuta, può comportare il recupero dell'imposta e l'applicazione delle relative sanzioni; la semplice esistenza di reciproci vantaggi economici non è, tuttavia, sufficiente a dimostrare una permuta imponibile[21].

Sul piano delle imposte dirette, l'eventuale corrispettività in natura impone di verificare se e in quale misura le prestazioni reciprocamente rese assumano rilevanza reddituale secondo le regole applicabili ai singoli soggetti. Non è, invece, sufficiente il mero vantaggio economico riflesso che l'operatore trae dalla continuità della coltivazione – quale la conservazione della qualificazione agrivoltaica, degli incentivi o della soglia di produzione lorda vendibile – per configurare automaticamente un provento in natura non contabilizzato. L'art. 9 del d.p.r.

---

[20] Sulla natura dell'imposta di registro quale imposta d'atto e sulla conseguente irrilevanza, ai fini dell'art. 20 del d.p.r. n. 131/1986, degli elementi extratestuali e degli atti collegati, cfr. Corte cost. 21 luglio 2020, n. 158 in *Giur. cost.*, 2020, 4, 1791; Corte cost. 16 marzo 2021, n. 39, *ivi*, 2021, 2, 485. Resta ferma la possibile rilevanza dell'operazione complessiva secondo le specifiche disposizioni applicabili, tra le quali la disciplina dell'abuso del diritto.

[21] In tema di operazioni permutative ai fini IVA, cfr. Cass. Trib. 23 dicembre 2000, n. 16173, in *Giust. civ.*, 2001, I, 1870, secondo cui l'art. 11 del d.p.r. n. 633/1972 comprende le cessioni e le prestazioni rese in corrispettivo di altre cessioni o prestazioni, ciascuna delle quali conserva autonoma rilevanza tributaria; v. anche Agenzia delle Entrate, risposta a interpello 14 aprile 2022, n. 194. Quanto alla base imponibile, l'art. 13, comma 2, lett. *d*), del d.p.r. n. 633/1972, come sostituito dall'art. 1 del d.l. 27 marzo 2026, n. 38, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 maggio 2026, n. 88, assume il valore monetario dei beni e dei servizi determinato dal contratto; in ogni caso, tale valore non può essere inferiore all'ammontare complessivo dei costi riferibili alle cessioni effettuate e alle prestazioni rese da ciascuna parte, determinato nel momento in cui si effettuano dette operazioni. La nuova disciplina si applica alle operazioni effettuate in esecuzione di contratti stipulati o rinnovati a decorrere dal 1° gennaio 2026.

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

22 dicembre 1986, n. 917 può assumere rilievo ai fini della determinazione del valore normale di una prestazione fiscalmente rilevante, ma non costituisce, da solo, il fondamento di un autonomo presupposto impositivo.
A questi profili si affianca, quale clausola di chiusura del sistema, l'art. 10 *bis* della l. 27 luglio 2000, n. 212, che qualifica come abusive le operazioni prive di sostanza economica che, pur nel formale rispetto delle norme tributarie, realizzano essenzialmente vantaggi fiscali indebiti. Il ricorso al comodato può, pertanto, essere contestato sotto tale profilo soltanto quando ricorrano congiuntamente l'assenza di sostanza economica, il conseguimento di un vantaggio fiscale indebito e l'essenzialità di tale vantaggio, tenuto conto anche dell'eventuale esistenza di valide ragioni extrafiscali non marginali. La sola scelta di un contratto fiscalmente meno oneroso non integra, di per sé, abuso del diritto[22].
Anche sotto questo profilo, dunque, la scelta del comodato non riduce necessariamente l'esposizione delle parti, ma la sposta su un piano ulteriore, quello tributario, dove la verifica della causa concreta e della struttura economica dell'operazione si svolge secondo criteri propri della disciplina fiscale, che non coincidono necessariamente con quelli della qualificazione civilistica.
Il medesimo rischio si attenua sensibilmente quando il rapporto sia sin dall'origine effettivamente strutturato come affitto agrario e la forma dichiarata corrisponda alla sostanza economica dell'operazione, riducendo lo spazio per contestazioni fondate sulla divergenza tra titolo e funzione effettiva.
Sotto il profilo dell'imposta di registro, l'affitto di fondo rustico è soggetto a obbligo di registrazione secondo la disciplina propria di tale contratto e sconta un'imposta proporzionale pari allo 0,5 per cento del corrispettivo pattuito per l'intera durata contrattuale, salve le discipline speciali eventualmente applicabili[23]. Le parti dichiarano apertamente un rapporto oneroso e versano l'imposta che la legge ricollega

[22] L'art. 10 *bis*, comma 4, della legge n. 212/2000 fa espressamente salva la libertà del contribuente di scegliere tra regimi opzionali diversi e tra operazioni comportanti un differente carico fiscale. La configurabilità dell'abuso richiede, pertanto, la ricorrenza degli elementi indicati dai primi commi della disposizione e non può essere desunta dal solo conseguimento di un risparmio d'imposta. Cfr. anche Agenzia delle Entrate, risposta a interpello 22 aprile 2022, n. 213.
[23] Cfr. art. 5, comma 1, lett. *a*), della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, che assoggetta allo 0,50 per cento le locazioni e gli affitti aventi a oggetto fondi rustici. La base di calcolo è costituita dal corrispettivo annuo moltiplicato per il numero delle annualità contrattuali.

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

proprio a quel tipo contrattuale, sicché si riduce lo scarto tra titolo e realtà sul quale l'amministrazione finanziaria potrebbe fondare una diversa qualificazione dell'atto.
Sotto il profilo dell'imposta sul valore aggiunto, l'affitto di fondo rustico destinato ad attività agricola, quando l'operazione rientri nel campo di applicazione dell'IVA, è esente ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 8, del d.p.r. n. 633/1972. Resta tuttavia necessaria una distinta qualificazione delle eventuali prestazioni ulteriori o accessorie, che non seguono automaticamente il medesimo regime qualora conservino una propria autonomia economica e funzionale.
Quanto alle imposte dirette, per il concedente al quale si applichi il regime dei redditi fondiari, il reddito derivante dal terreno è determinato secondo le regole catastali previste dal TUIR e non coincide necessariamente con il canone effettivamente percepito. Tale conclusione non può, però, essere generalizzata ai soggetti che concedono il fondo nell'esercizio di impresa, per i quali trovano applicazione le ordinarie regole di determinazione del reddito d'impresa[24].
Ne consegue che le eventuali utilità connesse alla continuità agricola – conservazione della qualificazione agrivoltaica, mantenimento degli incentivi o rispetto dei parametri di produzione lorda vendibile – non possono essere automaticamente considerate proventi in natura non contabilizzati per il solo fatto di rappresentare un vantaggio indiretto dell'operazione. Il loro eventuale rilievo fiscale deve essere verificato sulla base della natura del soggetto, della configurazione sinallagmatica del rapporto e della concreta struttura delle prestazioni reciprocamente rese.
Anche il rischio di contestazione per abuso del diritto ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 212/2000 risulta normalmente attenuato, ma non può dirsi escluso in termini assoluti. Nell'affitto, quando forma contrattuale e assetto concretamente attuato coincidano, la sostanza economica del rapporto è dichiarata e regolata apertamente, e l'eventuale trattamento fiscale previsto per la conduzione agraria costituisce, in linea di principio, un effetto riconosciuto dal legislatore, non un van-

[24] Cfr. artt. 25 ss. e 32 del d.p.r. n. 917/1986. Nel regime dei redditi fondiari, il proprietario o titolare di altro diritto reale dichiara il reddito dominicale, mentre l'affittuario che esercita l'attività agricola sul fondo dichiara il reddito agrario a decorrere dalla data di efficacia del contratto. Tale criterio non opera per i terreni che costituiscono beni relativi all'impresa, il cui reddito concorre alla determinazione del reddito d'impresa secondo le regole proprie del soggetto concedente.

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

taggio sottratto all'imposizione mediante una forma negoziale distonica rispetto alla realtà. Resta, comunque, necessario valutare l'operazione nel suo complesso, poiché la corretta qualificazione del singolo contratto non impedisce eventuali contestazioni riferite a ulteriori atti o a una più ampia costruzione negoziale priva di sostanza economica.
La scelta dell'affitto agrario, eventualmente adattato mediante accordi in deroga assistiti ai sensi dell'art. 45 della legge n. 203/1982 – i quali, essendo negoziati con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole, contribuiscono a rendere più trasparente e documentabile l'assetto convenuto – non mira necessariamente a ridurre il carico fiscale rispetto al comodato, ma colloca il rapporto in un regime coerente con la funzione realmente svolta, rendendo più chiara la qualificazione delle prestazioni e riducendo, senza eliminarli in assoluto, i rischi di recupero d'imposta, sanzioni e interessi.

11. - *Conclusioni. Il comodato come schema residuale.* Il comodato non è, in sé, incompatibile con un fondo agricolo interessato da un impianto agrivoltaico. Può trovare spazio quando l'uso concesso sia realmente gratuito, circoscritto, accessorio o temporaneo, e non assuma la funzione di organizzare stabilmente la coltivazione del fondo. In questi casi, il titolo gratuito conserva la propria identità causale e non interferisce con la disciplina della conduzione agraria.
La conclusione muta quando il comodato viene impiegato come titolo ordinario della presenza agricola nell'area dell'impianto. Se la disponibilità del terreno serve ad assicurare continuità produttiva, compatibilità tecnica, manutenzione agronomica, cooperazione documentale, conservazione dei requisiti del progetto o gestione del rischio incentivante, il rapporto non può essere valutato soltanto in base alla sua denominazione. Occorre verificare se la forma gratuita corrisponda ancora alla funzione concreta dell'assetto negoziale.
L'inadeguatezza del comodato non emerge, dunque, da un solo profilo, ma dalla convergenza di più elementi. La gratuità può non corrispondere all'utilità economica effettiva della prestazione agricola; la struttura restitutoria può risultare incompatibile con la continuità produttiva; il coordinamento tecnico può trasformarsi in eterodirezione dell'impresa agricola; la qualificazione formale può entrare in tensione con la disciplina imperativa dell'affitto agrario; il titolo gratuito può interferire con fattispecie agrarie protette. L'ingerenza dell'operatore può, inoltre, rendere meno netta la separazione tra le responsabilità

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

delle parti e non impedisce che gli obblighi derivanti dal titolo autorizzativo continuino a gravare sul titolare del progetto. La dissociazione tra gratuità dichiarata e corrispettività sostanziale può, infine, assumere autonoma rilevanza tributaria, secondo i presupposti propri delle singole imposte.

La legislazione agraria offre strumenti più coerenti per governare tale complessità. Lo schema causalmente coerente, in questi casi, è l'affitto agrario, eventualmente adattato mediante accordi in deroga assistiti ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Esso consente di riconoscere apertamente la funzione produttiva del fondo, attribuire all'impresa agricola una posizione giuridica leggibile e regolare in modo trasparente durata, obblighi, interferenze tecniche, responsabilità e rischi connessi alla permanenza della componente agricola. La corrispondenza tra forma contrattuale e funzione economica rende, inoltre, più chiara la ripartizione dei rischi e riduce lo spazio per contestazioni fondate sulla divergenza tra titolo dichiarato e assetto concretamente attuato. Il problema, dunque, non è la rigidità dell'affitto di fondo rustico, ma l'uso del comodato come tecnica di neutralizzazione di un rapporto che, nella sostanza, presenta i caratteri della conduzione agricola stabile.

Il comodato deve, quindi, restare uno schema residuale. Nel progetto agrivoltaico, ciò che rileva non è che il fondo sia concesso gratuitamente, ma quale funzione la coltivazione svolga nell'economia complessiva dell'operazione. Se quella funzione è stabile, necessaria e organizzata, il comodato non alleggerisce il problema: lo maschera.

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

Responsabilità concorsuale in materia di gestione di rifiuti: forse è il momento che la Cassazione faccia chiarezza

di *Vincenzo Paone*

1. Proprietario del fondo e concorso nel reato di discarica. - 2. Concedere a terzi l'utilizzo di un terreno significa concorrere nella discarica attuata sul terreno? - 3. La presenza sul luogo di ammasso dei rifiuti rileva a fini della responsabilità concorsuale? - 4. La tolleranza del comportamento antigiuridico altrui.

1. - *Proprietario del fondo e concorso nel reato di discarica.* Da un po' di tempo, capita di leggere decisioni emesse dalla III Sezione della Cassazione che affrontano il tema del concorso di persone nel reato di gestione dei rifiuti giungendo a conclusioni che suscitano non pochi dubbi.

Le sentenze[1] sono accomunate dal fatto che si discuteva se della realizzazione di una discarica di rifiuti su terreno altrui dovesse rispondere anche il titolare del fondo.

A dire il vero, il tema non è del tutto nuovo nella giurisprudenza perché la Cassazione si è già espressa escludendo che il proprietario dell'area sia responsabile, in virtù della sua sola posizione, per lo scarico di rifiuti attuato da ignoti. È stato infatti ripetutamente affermato che il proprietario dell'area che non impedisca l'altrui condotta criminosa, e cioè l'abbandono occasionale o abituale di rifiuti, non concorre nel reato non sussistendo a suo carico un obbligo giuridico rilevante ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p.[2].

---

[1] V. Cass. 16 dicembre 2024, n. 46231, F.N., in *www.osservatorioagromafie.it*; Cass. 7 maggio 2026, n. 16437, B., in *RGA online*, numero 76, giugno 2026; Cass. 8 luglio 2026, n. 25510, A. e M., inedita.

[2] V. Cass. 8 febbraio 2019, n. 13606, L. e M., in *Foro it.*, 2019, II, 609; in senso conforme, Cass. 19 novembre 2019, n. 847, L. e S., in *Ambiente e sviluppo*, 2020, 233. Da ultimo, v. Cass. 18 dicembre 2025, n. 1883, P.M. in proc. S., in *RGA online*, numero 75, maggio 2026, con nota di MONTANARA, *Il perimetro della responsabilità del proprietario dell'area nel caso di abbandono di rifiuti da parte di terzi*.

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

La Cassazione ha anche 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.
È stato ugualmente escluso che il proprietario dell'area che non intervenga per la rimozione dei rifiuti scaricati da un terzo sia responsabile a titolo concorsuale perché, anche in questo caso, non sussiste un obbligo giuridico finalizzato in questo senso e quindi rilevante ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p.[3].
Nelle più recenti decisioni, la Suprema Corte ha arricchito il ragionamento di elementi ulteriori e, tra questi, due ci sembrano meritevoli di attenzione: in primo luogo, è stata considerata la stipula di un contratto tra proprietario del fondo e suo utilizzatore; in secondo luogo, è stata apprezzata la presenza del proprietario al momento della commissione dell'illecito.

2. - *Concedere a terzi l'utilizzo di un terreno significa concorrere nella discarica attuata sul terreno?* La cessione in uso del terreno viene valorizzata dalla giurisprudenza, in funzione probatoria del concorso nel reato, alla luce del principio espresso da Cass. n. 3822/1994[4]: «nel reato contravvenzionale l'agente risponde della sua azione, sia essa dolosa o colposa, purché la medesima sia cosciente e volontaria. Detti requisiti sussistono nell'ipotesi che il reo autorizzi altra persona all'uso

[3] V. Cass. 30 giugno 2021, n. 36727, B., in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 826 (non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256, comma 2, nei confronti del proprietario di un terreno sul quale terzi abbiano abbandonato o depositato rifiuti in modo incontrollato, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, poiché tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti); 27 novembre 2024, n. 45422, F., *ivi*, 2025, 117 (premesso che non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256, comma 2, nei confronti del proprietario di un terreno sul quale altri abbia abbandonato o depositato rifiuti in modo incontrollato, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, la responsabilità di chi abbia la disponibilità dell'area sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che il proprietario può assumere ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti o comunque tenga una condotta di compartecipazione agevolatrice del fatto altrui).
[4] Cass. 31 marzo 1994, n. 3822, L.R., rv. 196.988-01.

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

di cosa propria che, per le sue caratteristiche e natura, non può che essere adoperata, se non per lo scopo inerente alle medesime. In tal caso il cosciente e volontario consenso dato dall'agente al terzo per l'unico uso possibile della cosa propria implica l'adesione al comportamento illecito che della medesima farà la persona autorizzata, con ogni conseguenza in ordine al concorso nel reato da costei commesso».
In questa vicenda, padre e figlio erano accusati di aver concorso nel reato di cui all'art. 650 c.p. per inottemperanza ad un'ordinanza sindacale che proibiva, per ragioni d'igiene, la vendita di acqua potabile sulla pubblica via mediante autobotte. Era quindi del tutto logico ritenere che la consegna al figlio di tale veicolo, per la distribuzione dell'acqua potabile in violazione dell'ordinanza, integrasse un contributo rilevante sotto il profilo causale, posto in essere dal padre, in quanto l'automezzo non poteva che essere adoperato se non in quella maniera.
È però evidente che il principio in oggetto non possa essere applicato nelle fattispecie in cui il proprietario del fondo conceda (a titolo gratuito o oneroso, non importa) ad un terzo l'utilizzo del bene immobile perché, se è vero che, così operando, in teoria viene fornito il luogo dove verrà commesso il reato di discarica abusiva, è anche vero che la cessione del fondo, di per sé, non è assimilabile all'autorizzazione ad usare l'autobotte, il cui uso non poteva che essere *contra legem*, perché il terreno può essere adoperato per una qualsivoglia finalità e non esclusivamente per uno scopo illecito.
Di conseguenza, il comportamento del proprietario del fondo che lo ceda ad un terzo che successivamente lo utilizzi illecitamente non è sufficiente per integrare la partecipazione nel reato, ammenoché tale condotta non sia illuminata dall'accordo preventivo tra le due parti volto a realizzare unitariamente il reato.

3. - *La presenza sul luogo di ammasso dei rifiuti rileva a fini della responsabilità concorsuale?* La seconda circostanza ritenuta rilevante per fondare il concorso nel reato è che il proprietario del fondo vivesse stabilmente accanto o nei pressi del luogo ove si stava realizzando la discarica.
Al riguardo, ci pare opportuno riprendere un passaggio di Cass. n. 46231/2024, cit.: «Nella specie, proprio i rapporti di stretta parentela esistenti tra la ricorrente (proprietaria del fondo e dell'immobile) ed il fratello, la circostanza che anche dall'esterno fosse visibile la raccolta di rifiuti accatastati nei pressi dell'immobile adibito ad abitazione (non

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

potendo certo ritenersi travisato il contenuto della fotografia cui si riferisce il collegio di merito in motivazione) ed occupato dal fratello della ricorrente, sono tutte circostanze che, come affermato in sentenza, portano ad escludere che la ricorrente ignorasse la destinazione impressa dal fratello a parte dell'area di sua proprietà, avendo la stessa consentito che sul detto fondo il fratello esercitasse l'attività di realizzazione e gestione di discarica abusiva, così concorrendo nel reato oggetto di volontà comune, avendo fornito il luogo per il suo esercizio, dunque ponendo in essere una condizione indispensabile dell'illecito, rafforzando nel fratello tale volontà, fondata sul consenso della proprietaria»[5].

Come rilevato anche nella sentenza citata, la questione attinente alla "tolleranza" del fatto illecito altrui ci porta a parlare della distinzione tra connivenza non punibile e concorso nel reato.

Infatti, la prima postula che l'agente mantenga un comportamento meramente passivo, inidoneo ad apportare alcun contributo alla realizzazione del reato, di cui pur si conosca la sussistenza, mentre il concorso nel reato richiede un contributo partecipativo positivo – morale o materiale – all'altrui condotta criminosa, anche in forme che agevolino o rafforzino il proposito criminoso del concorrente[6].

Orbene, assistere passivamente alla commissione del reato, al di fuori della sussistenza di un obbligo giuridico di impedire l'evento *ex* art. 40, cpv., c.p. non è punibile anche se il soggetto sia intimamente d'accordo alla realizzazione dell'illecito[7].

---

[5] In termini analoghi, Cass. n. 25510/2026, cit., ha osservato che gli imputati avevano il costante e quotidiano controllo del fondo su cui insisteva la discarica, vivendo l'A. in una roulotte allocata su quel terreno e la M. in un'abitazione adiacente: da qui la conclusione «che l'aver "tollerato" che l'A. utilizzasse il fondo per scaricare una ingente massa di rifiuti cessa di essere una connivenza non punibile, divenendo un vero e proprio concorso nell'illecito posto in essere da quest'ultimo».

[6] Così Cass. 7 giugno 2019, n. 25310, B.M.C., in *Diritto & Giustizia*, 2019, 10 giugno; 13 ottobre 2015, n. 41055, R., rv. 265.167; 20 agosto 2015n. 34985, C., rv. 264.454; 29 gennaio 2014, n. 4055/2013, B., rv. 258.186; 21 gennaio 2014, n. 2805/2013, G., rv. 258.953.

[7] In materia di illecita detenzione di stupefacenti, la stessa III Sezione ha espresso una posizione improntata alla necessità di distinguere il concorso eventuale nel delitto dalla connivenza non punibile: v. *ex multis* Cass. 8 gennaio 2025, n. 544/2025, R., rv. 287.403-01 (fattispecie in cui la Corte ha giudicato immune da censure la decisione del Tribunale del riesame che aveva ritenuto sussistenti, a carico della ricorrente, i gravi indizi di colpevolezza in ordine al concorso, con il proprio convivente, nel delitto di illecita detenzione di stupefacenti, in ragione dell'acclarata conoscenza dei luoghi domestici di occultamento dello stesso e di una somma di non lieve importo, nonché della cointestazione della vettura al cui interno era stato ricavato un

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

La presenza sul luogo del reato integra invece la partecipazione penalmente rilevante quando si traduca in un'adesione alla condotta criminosa che si manifesta all'esterno in modo chiaro ed esplicito in presenza dell'autore materiale del reato e prima che questi lo commetta. In tal caso, infatti, il comportamento descritto costituisce stimolo e/o motivo di rafforzamento dell'intento criminoso o fornisce un maggiore senso di sicurezza all'autore del reato.
Per mera completezza, va detto che, solo in via d'eccezione, la presenza alla perpetrazione di un reato, senza esteriori gesti di approvazione, è rilevante in chiave concorsuale, come nel caso di chi compia un reato in presenza di una persona che esercita su di lui notevole influenza psichica. In questa ipotesi, non sarebbe infatti logico escludere la responsabilità del soggetto a titolo di concorso morale essendo indubbio il rafforzamento del proposito criminoso dovuto alla specifica (ed intensa) relazione tra le parti. Ma al di fuori di questo specifico caso, resta ferma la regola generale circa l'irrilevanza della sola presenza al momento della commissione del reato.

4. - *La tolleranza del comportamento antigiuridico altrui*. In base allo stesso discrimine tra concorso morale e connivenza, è possibile esaminare il fatto di aver "tollerato" l'utilizzo criminoso del fondo quale base oggettiva per ipotizzare il concorso nel reato.
Posto che il termine "tolleranza" descrive un atteggiamento di non-intervento da parte del soggetto, siamo in via ordinaria di fronte ad una connivenza non punibile: ne deriva che il proprietario, che si limiti ad accettare passivamente (e quindi tolleri) la situazione illecita posta in essere da un altro soggetto, non partecipa al reato.
In questo ordine di idee, suscita riserve il concetto esposto in una pronuncia[8] secondo cui la «tolleranza piena e prolungata» potrebbe concretizzarsi in un consenso «implicito» al reato del terzo o «in un comportamento di fatto gestorio, sia pure omissivo».
In primo luogo, come si è già chiarito, il "consenso" all'azione criminosa per essere rilevante deve tradursi in espressioni esteriori idonee a fornire un effettivo contributo al reato sul piano psichico.

---

vano per occultarvi sostanza di analoga natura). Cass. 13 ottobre 2015, n. 41055, R., rv. 265.167-01, ha escluso che fosse sufficiente per configurare il concorso nella detenzione di sostanza stupefacente l'accertamento di un rapporto di coabitazione nell'appartamento in cui la droga era custodita, non ravvisando a carico del convivente alcun obbligo giuridico di impedire l'evento *ex* art. 40 c.p.
[8] Tratto da Cass. n. 16437/2026, cit.

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

Si tenga conto che il consenso tacito o "implicito" è stato eccezionalmente ritenuto rilevante dalla giurisprudenza per configurare il concorso morale nel delitto di omicidio in ipotesi di soggetto appartenente all'organismo di vertice di un'associazione criminale di tipo mafioso, che aveva prestato tacitamente il proprio consenso in merito alla esecuzione di uno specifico delitto[9]. Tuttavia, questa tesi si basa sulla massima di esperienza secondo cui la sola presenza e/o il solo implicito assenso del "capo" sono idonei a costituire una rilevante condizione per la realizzazione del crimine o comunque a rafforzare significativamente il relativo proposito. Tale situazione però non si verifica in ambiti diversi, come quello di cui stiamo discutendo, e perciò il silenzio serbato a fronte del fatto illecito altrui non può integrare un consenso diretto alla commissione del reato.
In secondo luogo, vi è palese incompatibilità tra una condotta gestoria, e cioè attiva, e un comportamento passivo, come quello di chi resti silente ed inerte, sicché non vediamo proprio come l'acquiescenza "piena e prolungata" possa trasformarsi in un comportamento gestorio.
Concludiamo la nostra analisi ricordando una sentenza – sempre della III Sez. della Suprema Corte – dissonante rispetto a quelle finora esaminate.
Nel caso giudicato da Cass. n. 18634/2026[10], si procedeva contro due fratelli per il delitto di cui agli artt. 110, 452 *quaterdecies*, comma 1, c.p. Nell'accogliere la censura di uno dei ricorrenti che contestava l'affermata sua responsabilità nell'attività posta in essere dal fratello, la Cassazione ha, prima di tutto, ricordato quanto affermato dalle Sezioni Unite Mannino[11], e cioè che il contributo atipico del concorrente, di natura materiale o morale, in tanto rileva a norma dell'art. 110 c.p. in quanto «abbia avuto una reale efficienza causale, sia stato condizione "necessaria" – secondo un modello unitario e indifferenziato, ispirato allo schema della *condicio sine qua non* proprio delle fattispecie a forma libera e causalmente orientate – per la concreta realizzazione del fatto criminoso collettivo e per la produzione dell'evento lesivo del bene giuridico protetto».
Le Sezioni Unite avevano infatti precisato che il modello condizionalistico non ammette scorciatoie probatorie nel caso in cui il contributo

[9] V. ad esempio Cass. n. 19778/2015, rv. 263.568-01; da ultimo, Cass. n. 9395/2022, rv. 282.826-01.
[10] Cass. 22 maggio 2026, n. 18634, P. inedita.
[11] Cass. Sez. Un. 20 settembre 2005, n. n. 33748, rv. 231.671.

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

dell'*extraneus* sia "morale", mettendo in guardia dalla tentazione di convertire meccanicamente contributi materiali che risultino sforniti di evidenze in contributi morali, e di sostituire il criterio causale con quello dell'idoneità. La Cassazione aveva quindi affermato che «neppure sembra consentito accedere ad un'impostazione di tipo meramente "soggettivistico" che, operando una sorta di conversione concettuale (e talora di sovvertimento dell'imputazione fattuale contestata), autorizzi il surrettizio e indiretto impiego della causalità psichica c.d. da "rafforzamento" dell'organizzazione criminale, per dissimulare in realtà l'assenza di prova dell'effettiva incidenza causale del contributo materiale per la realizzazione del reato»; in particolare, hanno osservato le Sezioni Unite, «pretese difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto e degli elementi oggettivi che lo compongono non possono mai legittimare un'attenuazione del rigore nell'accertamento del nesso di causalità e una nozione "debole" della stessa che, collocandosi sul terreno della teoria dell'aumento del rischio finirebbe per comportare un'abnorme espansione della responsabilità penale».
La sentenza n. 18634/2026 ha ricordato anche le Sezioni Unite Andreotti[12], le quali hanno affermato il principio secondo cui, in tema di concorso di persone nel reato, la circostanza che il contributo causale del concorrente morale possa manifestarsi attraverso forme differenziate e atipiche della condotta criminosa (istigazione o determinazione all'esecuzione del delitto, agevolazione alla sua preparazione o consumazione, rafforzamento del proposito criminoso di altro concorrente, mera adesione o autorizzazione o approvazione per rimuovere ogni ostacolo alla realizzazione di esso) non esime il giudice di merito dall'obbligo di motivare sulla prova dell'esistenza di una reale partecipazione nella fase ideativa o preparatoria del reato e di precisare sotto quale forma essa si sia manifestata, in rapporto di causalità efficiente con le attività poste in essere dagli altri concorrenti, non potendosi confondere l'atipicità della condotta criminosa concorsuale, pur prevista dall'art. 110 c.p., con l'indifferenza probatoria circa le forme concrete del suo manifestarsi nella realtà.
Ciò precisato, la stessa sentenza ha evidenziato che la Corte di merito aveva affermato la responsabilità del ricorrente basandosi su elementi inconferenti, quali il legame di parentela con il fratello, vero *dominus* di tutta la vicenda, l'essere comproprietario del fondo – il quale, peraltro, molto tempo prima dei fatti per cui era processo, era stato oggetto

[12] Cass. Sez. Un 24 novembre 2003, n. 45276, rv. 226.101-01.

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

di contratto di comodato d'uso gratuito in favore del fratello – e il ricoprire la carica di Sindaco.
Questo rigoroso argomentare non si riscontra nelle decisioni passate in rassegna. Ci auguriamo perciò che, in futuro, il profilo della prova del contributo causale alla realizzazione del reato di discarica abusiva sia oggetto di più approfondita valutazione non trascurando di scandagliare anche l'elemento soggettivo dei soggetti agenti. È chiaro, infatti, che se il proprietario del fondo versi in dolo, vuole cioè lo stesso fatto posto in essere dall'autore materiale, risponde per qualsiasi contributo causale fornito, anche meramente passivo (infatti, come è noto, la presenza sul luogo del delitto integra il concorso se sia stata concordata tra le parti proprio per agevolare l'azione criminosa).

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

NOTE A SENTENZA

VIA, atti esecutivi e permanenza dell'interesse a ricorrere. Il caso del termovalorizzatore di San Vittore del Lazio

Cons. Stato, Sez. IV 24 luglio 2026, n. 6048 - Lamberti, pres.; Martino, est. - Comune di Rocca D'Evandro (avv. Rinaldi) c. Regione Lazio (avv. Caprio) ed a.

Ambiente - Contenzioso ambientale - Comune limitrofo - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - Legittimazione ad agire - Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) - Legittimazione processuale - Interesse a ricorrere - Ente esponenziale - Comunità locale - Interesse concreto e attuale.

Nel contenzioso ambientale il Comune limitrofo al sito di un impianto è legittimato a impugnare i provvedimenti di VIA e di PAUR quando agisca quale ente esponenziale di una comunità interessata dalle possibili ricadute del progetto, la valutazione ambientale abbia investito anche il suo territorio e siano prospettati effetti pregiudizievoli sulle matrici ambientali o sulla salute. La prova della concreta nocività dell'opera attiene al merito; le condizioni dell'azione richiedono la prospettazione di un pregiudizio almeno potenziale. Il ricorso proposto contro la VIA e il PAUR conserva la propria utilità anche quando la successiva procedura di gara per la progettazione esecutiva e la realizzazione dell'opera sia rimasta inoppugnata e i lavori siano avanzati. Gli effetti dell'eventuale annullamento dei titoli ambientali sui progetti già realizzati o in corso di realizzazione sono espressamente disciplinati dall'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

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

1. - *Il caso e il perimetro della decisione*. La sentenza in commento affronta un problema processuale dal quale dipende l'effettività della tutela giurisdizionale in materia ambientale: se l'avvio e l'avanzamento dei lavori possano rendere inutile il ricorso proposto contro i provvedimenti che hanno valutato e autorizzato il progetto. Il Consiglio di Stato riconosce la persistente utilità della domanda di annullamento. La portata della pronuncia va delimitata subito: la compatibilità ambientale della quarta linea del termovalorizzatore di San Vittore del

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

Lazio resta impregiudicata e dovrà essere esaminata dal giudice di rinvio[1].
Il progetto prevede l'adeguamento dell'impianto esistente e la realizzazione di una quarta linea di incenerimento. Alle tre linee già autorizzate per una capacità complessiva di 397.000 tonnellate annue si aggiungerebbe una capacità di 180.000 tonnellate annue. Il Comune di Rocca d'Evandro, i Comuni di Mignano Monte Lungo e San Pietro Infine e l'associazione Fare Verde avevano impugnato la determinazione regionale di compatibilità ambientale; con motivi aggiunti avevano esteso il giudizio alla variante sostanziale con valenza di riesame dell'AIA e al PAUR[2].
Il T.A.R. Lazio, Sezione staccata di Latina, aveva arrestato il giudizio sulla questione processuale, dichiarando improcedibili il ricorso e i motivi aggiunti. Durante il giudizio, la società capogruppo aveva indetto la gara per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori, poi aggiudicata e seguita dalla stipulazione del contratto. I lavori, iniziati il 17 giugno 2024, risultavano in fase avanzata. Secondo il primo giudice, l'interesse dei ricorrenti era diretto a impedire la realizzazione della quarta linea; il bando e gli atti successivi avrebbero perciò assunto autonoma portata lesiva e avrebbero dovuto essere tempestivamente impugnati[3].
Il Consiglio di Stato rovescia l'impostazione. Prima respinge le eccezioni sulla legittimazione del Comune appellante e sulla mancata impugnazione di successivi atti autorizzatori. Quindi ravvisa tra VIA, PAUR e procedura di gara un nesso di presupposizione necessaria: la gara non avrebbe potuto essere indetta senza il progetto valutato sul piano ambientale e autorizzato. Richiama, inoltre, la disciplina dei progetti già realizzati o in corso di realizzazione in caso di annullamento della VIA. Ne desume che il ricorso conservava utilità. Infine, applicando il principio enunciato dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2025, annulla la sentenza e rimette la causa al T.A.R.

---

[1] Cons. Stato, Sez. IV 24 luglio 2026, n. 6048, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che annulla T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 31 maggio 2025, n. 502, *ivi*.
[2] Si tratta della determinazione della Regione Lazio 12 luglio 2022, n. G09041, recante la pronuncia di compatibilità ambientale; della determinazione 26 ottobre 2022, n. G14621, relativa alla variante sostanziale con valenza di riesame dell'AIA; della determinazione 28 ottobre 2022, n. G14844, recante il PAUR.
[3] T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 31 maggio 2025, n. 502, cit., punti 11 e 12. La gara, indetta il 15 novembre 2022, aveva a oggetto la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori della quarta linea.

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

La vicenda interessa direttamente un'area posta tra il Lazio meridionale e l'alto Casertano. La sua dimensione territoriale offre una rappresentazione concreta di un dato giuridico: le possibili esternalità di un impianto possono oltrepassare il confine comunale o regionale, mentre l'accesso al giudice richiede una posizione differenziata e un'utilità conseguibile.

2. - *Il Comune limitrofo quale ente esponenziale della comunità incisa*. La prima questione riguarda la legittimazione del Comune di Rocca d'Evandro. La sentenza muove dall'ampiezza che la partecipazione e l'accesso alla giustizia assumono in materia ambientale, anche per effetto della Convenzione di Aarhus e del diritto dell'Unione europea[4]. Tale apertura è ricondotta alle ordinarie condizioni dell'azione. Quando il bene inciso ha natura diffusa, la qualificazione della posizione e l'interesse al ricorso sono accertati attraverso il collegamento concreto tra il ricorrente, il territorio e i possibili effetti dell'intervento. Il criterio della *vicinitas* assolve questa funzione. Esso esprime il collegamento stabile e significativo tra il ricorrente e l'area interessata dall'intervento. In materia ambientale, il suo accertamento richiede una valutazione più ampia della proprietà confinante o della distanza predeterminata. La propagazione degli effetti sulle diverse matrici ambientali, l'incremento del traffico e le possibili ricadute sulla salute impongono una verifica aderente alle caratteristiche del progetto e del territorio[5].
La posizione del Comune presenta, inoltre, una specificità. L'ente locale agisce quale ente esponenziale della comunità insediata sul territorio. Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato valorizza due elementi: la valutazione di impatto ambientale aveva investito anche il territorio

---

[4] Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata con l. 16 marzo 2001, n. 108; art. 11 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*. Sull'ampiezza della legittimazione partecipativa e processuale in materia ambientale, Cons. Stato, Sez. IV 12 maggio 2014, n. 2403, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sul rilievo della Convenzione di Aarhus nell'ampliamento dell'accesso alla giustizia ambientale, v. F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, 2021, 10, 269-308, spec. 285-290.
[5] Sul rapporto tra interesse a ricorrere e *vicinitas* nel contenzioso ambientale, G. TORELLI, *L'interesse a ricorrere dei comitati ambientalisti in relazione al criterio della vicinitas* (commento a Cons. Stato, Sez. IV 7 agosto 2024, n. 7033), in *Giustizia insieme*, 18 dicembre 2024, *www.giustiziainsieme.it*.

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

di Rocca d'Evandro; il Comune aveva prospettato possibili ricadute degli inquinanti, l'aggravio emissivo connesso ai flussi di mezzi pesanti e impatti sanitari. Questi elementi differenziano la posizione dell'ente e rendono attuale l'interesse al ricorso.

Ai fini delle condizioni dell'azione era sufficiente la prospettazione di una possibile nocività dell'ampliamento. Pretendere già in rito la prova certa del pregiudizio ambientale o sanitario sovrapporrebbe la verifica della legittimazione e dell'interesse all'accertamento di fondatezza delle censure. La giurisprudenza richiamata dalla decisione qualifica espressamente tale pretesa come *probatio diabolica*; anche le Sezioni Unite hanno riconosciuto alla *vicinitas* la capacità di differenziare interessi qualificati quando l'azione amministrativa incida sulle caratteristiche urbanistiche, paesaggistiche, ecologiche o di salubrità di un determinato territorio[6].

Due decisioni recenti presentano accenti diversi. Cons. Stato, n. 1071 del 2025, ritiene sufficiente, per il Comune limitrofo, la prospettazione delle temute ripercussioni sul territorio; Cons. Stato, n. 619 dello stesso anno richiede, quando la posizione sia contestata, elementi concreti idonei a rappresentare lo specifico pregiudizio ambientale[7]. La pronuncia in commento valorizza la prima impostazione e, al tempo stesso, individua puntualmente gli elementi che collegano l'opera al territorio dell'ente appellante. Il criterio conserva, così, una funzione selettiva: alla prossimità territoriale devono accompagnarsi la prospettazione di un effetto almeno potenziale e un collegamento effettivo tra l'opera e la comunità rappresentata. In questa prospettiva, la giurisprudenza ha escluso la legittimazione di Comuni viciniori quando mancavano specifiche competenze esercitate nel procedimento e concrete ragioni di possibile incidenza sui rispettivi territori[8].

---

[6] Cons. Stato, Sez. V 31 maggio 2012, n. 3254, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. IV 1° marzo 2019, n. 1423, *ivi*; Cass. Sez. Un. Civ. 27 agosto 2019, n. 21740, in *www.misterlex.it*; Cass. Sez. Un. Civ. 30 giugno 2021, n. 18493 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2021. Sulla sufficienza, ai fini dell'interesse ad agire, della prospettazione di una possibile lesione, restando l'effettivo accertamento del pregiudizio riservato al merito, Cons. Stato, Sez. VI 23 settembre 2025, n. 7480, in *Riv. giur. edil.*, 2026, 1, I, 64.

[7] Cons. Stato, Sez. IV 10 febbraio 2025, n. 1071, in *Riv. giur. edil.*, 2025, 3, I, 378, che ha ritenuto sufficiente, per il Comune limitrofo, la prospettazione delle temute ripercussioni sul proprio territorio; Cons. Stato, Sez. IV 27 gennaio 2025, n. 619, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che ha richiesto, a fronte di una specifica contestazione, elementi concreti idonei a rappresentare il pregiudizio ambientale allegato.

[8] T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 17 luglio 2024, n. 1174, in *www.osservatorioagromafie.it*, che ha riconosciuto la legittimazione del Comune sede dell'impianto e

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

La soluzione appare equilibrata, perché preserva la funzione selettiva della *vicinitas* senza anticipare in rito la prova della concreta nocività dell'opera, che appartiene al merito. La generica appartenenza a un'area vasta rimane, perciò, insufficiente ad aprire il giudizio. Nel caso di Rocca d'Evandro, la continuità geografico-ambientale è stata verificata attraverso il perimetro della stessa VIA e le ricadute specificamente dedotte. In questi elementi risiede la rilevanza territoriale della decisione.

3. - *VIA, PAUR e atti esecutivi: l'onere di impugnazione*. Il secondo passaggio della sentenza concerne l'individuazione degli atti che il ricorrente deve impugnare per conservare interesse alla decisione. La questione richiede di distinguere il collegamento fra procedimenti dall'identità di oggetto ed effetti dei relativi provvedimenti.
La VIA esprime il giudizio sulla compatibilità ambientale del progetto. L'AIA disciplina le condizioni di esercizio dell'installazione. Il PAUR, previsto dall'art. 27 *bis*, d.lgs. n. 152/2006, raccoglie nel modulo unitario regionale il provvedimento di VIA e gli ulteriori titoli necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. L'unitarietà procedimentale convive con l'autonomia dei singoli titoli che vi confluiscono[9]. VIA e AIA possono, pertanto, produrre lesioni distinte ed essere separatamente impugnate; il ricorso contro la VIA conserva la propria procedibilità anche senza estendersi alla successiva AIA, ove manchi un rapporto di presupposizione necessaria e caducante[10].
Nel caso di specie, i ricorrenti avevano impugnato la VIA, la variante sostanziale con valenza di riesame dell'AIA e il PAUR. Il T.A.R. ha ritenuto che dovessero estendere ancora il giudizio alla gara per la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori. Siffatta conclusione deriva dall'identificazione dell'interesse processuale con il fine pratico di impedire l'opera. Il bene della vita perseguito individua l'utilità sostanziale dell'azione; l'estensione dell'onere di impugnazione dipende dalla portata lesiva dei singoli atti.

---

l'ha esclusa per gli altri due Comuni ricorrenti, i quali, pur appartenendo al medesimo Distretto agroalimentare di qualità, non risultavano titolari di funzioni amministrative nel relativo organismo, non erano stati coinvolti nel procedimento di PAUR e non avevano provato situazioni giuridiche differenziate potenzialmente lese.
[9] Cons. Stato, Sez. IV 10 febbraio 2025, n. 1071, cit., sulla natura unitaria del PAUR e sull'autonomia dei titoli che vi confluiscono.
[10] Cons. Stato, Sez. IV 10 giugno 2024, n. 5154, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. IV 14 luglio 2022, n. 6013, in *Foro amm.*, 2022, 7-08, II, 938.

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

La gara esercita una funzione diversa da quella propria dei titoli ambientali: seleziona l'operatore al quale affidare progettazione ed esecuzione e presuppone il progetto già valutato e autorizzato. La compatibilità ambientale dell'intervento e l'eventuale sanatoria dei vizi della VIA o del PAUR restano estranee a tale procedimento. La sua impugnazione porrebbe, inoltre, un problema di legittimazione: la posizione qualificata del Comune attiene all'incidenza ambientale dell'opera e non si estende, per ciò solo, alla regolarità della competizione o alla scelta del contraente.
L'inizio dei lavori lascia immutata la natura dell'atto di affidamento. Estendere l'onere di impugnazione a ogni successivo atto contrattuale o esecutivo, anche privo di una nuova determinazione circa la compatibilità dell'intervento, imporrebbe al ricorrente una rincorsa processuale difficilmente conciliabile con l'effettività della tutela. Il contraddittorio resta assicurato attraverso l'impugnazione degli atti che esprimono una valutazione effettivamente lesiva.
Il pregio della soluzione risiede nell'aver commisurato l'onere di impugnazione alla portata lesiva dei singoli atti, anziché alla mera successione delle attività necessarie alla realizzazione dell'opera. La procedura di affidamento conserva la propria autonomia, ma interviene su un progetto già valutato e autorizzato e resta condizionata dalla validità dei relativi titoli. Il collegamento funzionale con la decisione ambientale permane, dunque, anche in presenza del distinto potere esercitato nella gara.

4. - *L'opera in corso di realizzazione e l'utilità dell'annullamento*. Per spiegare il rapporto tra i titoli ambientali e la gara, la sentenza ricorre alla categoria della presupposizione. Richiamando un proprio precedente, afferma che il collegamento presenta un profilo strutturale e uno funzionale: l'atto anteriore deve costituire il sostegno indispensabile di quello successivo; entrambi devono concorrere alla realizzazione del medesimo rapporto amministrativo[11]. La VIA e il PAUR sarebbero il presupposto imprescindibile della gara, perché questa non avrebbe potuto avere a oggetto un progetto privo di valutazione ambientale e di autorizzazione. Da ciò la conclusione che il loro annullamento travolgerebbe il procedimento di affidamento per il venir meno

[11] Cons. Stato, Sez. IV 6 ottobre 2025, n. 7789, in *www.giustizia-amministrativa.it*; in termini generali, Cons. Stato, Sez. IV 23 marzo 2000, n. 1561, in *Foro amm.*, 2000, 854.

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

dell'oggetto.
Il risultato è condivisibile nella parte in cui esclude l'improcedibilità. Ad avviso di chi scrive, non persuade, invece, l'ulteriore affermazione secondo cui l'annullamento della VIA e del PAUR travolgerebbe automaticamente la gara per il venir meno dell'oggetto. Il nesso di presupposizione che consente di riconoscere la perdurante utilità del ricorso non basta, di per sé, a fondare l'automatica caducazione degli atti di affidamento. Secondo la stessa giurisprudenza amministrativa, l'annullamento dell'atto presupposto si comunica senza bisogno di autonoma impugnazione soltanto quando la consequenzialità sia immediata, diretta e necessaria e l'atto successivo non implichi nuove valutazioni di interessi[12]. La procedura di gara comporta l'esercizio di un distinto potere, conduce all'individuazione di un contraente e può essere seguita dalla stipulazione del contratto. Questi elementi lasciano aperto, sul piano generale, il problema della sorte degli atti di affidamento.
La permanenza dell'interesse poteva essere riconosciuta indipendentemente dalla soluzione di tale problema. Il fondamento più netto della decisione è offerto dall'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006. La disposizione contempla espressamente l'annullamento giurisdizionale o in autotutela della VIA relativa a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione. In tal caso, l'autorità assegna all'interessato un termine per avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività soltanto a condizioni compatibili con la sicurezza rispetto ai rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale. Se il termine decorre inutilmente o la nuova VIA è negativa, l'autorità dispone la demolizione e il ripristino[13].
La disciplina governa il rischio del fatto compiuto mantenendo fermo il controllo di legittimità anche per i progetti già realizzati o in corso. Gli effetti dell'annullamento sono affidati a una nuova sequenza procedimentale, nella quale l'amministrazione valuta se e a quali condizioni i lavori possano proseguire e adotta le misure conseguenti all'esito della nuova valutazione.
Invero, l'utilità della pronuncia di annullamento consiste anzitutto nel ripristino del corretto ordine delle valutazioni amministrative. La rea-

[12] Cons. Stato, Sez. V 7 febbraio 2024, n. 1263, in *Foro amm.*, 2024, 2, II, 149. L'effetto caducante presuppone che l'atto successivo costituisca conseguenza inevitabile di quello annullato, senza necessità di nuove valutazioni di interessi.
[13] Art. 29, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

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

lizzazione dell'opera torna a dipendere da un valido giudizio ambientale. L'art. 29, comma 3, preserva l'effettività del sindacato e rimette all'amministrazione le determinazioni sulla sorte finale dell'impianto. Questa lettura rende meno decisiva la qualificazione dell'invalidità derivata della gara. Anche ammettendo la perdurante efficacia degli atti di affidamento, l'annullamento della VIA o del PAUR produrrebbe effetti conformativi e procedimentali concreti sulla possibilità di proseguire l'intervento. Tale utilità, giuridicamente apprezzabile e attuale, impedisce la sopravvenuta carenza di interesse.
La conclusione è coerente anche con il diritto dell'Unione europea, che ammette in determinate condizioni la regolarizzazione di un progetto realizzato senza previa valutazione, purché essa non offra l'occasione di eludere la disciplina e consideri anche gli impatti prodotti dalla sua realizzazione[14]. L'effettività della tutela risiede, in questi casi, nella capacità della valutazione ambientale di ordinare ancora il procedimento quando l'attività materiale sia già iniziata; l'esito demolitorio resta una delle conseguenze possibili, secondo le condizioni previste dalla legge.

5. - *L'annullamento con rinvio e il merito ancora da decidere*. Accertata la procedibilità del ricorso, il Consiglio di Stato riserva al giudice di rinvio l'esame dei motivi relativi alla VIA, all'AIA e al PAUR. Applica il principio formulato dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2025: l'art. 105, comma 1, c.p.a. opera anche quando il primo giudice abbia dichiarato improcedibile il ricorso, errando palesemente nell'escludere la permanenza dell'interesse e privando la parte dell'esame di merito[15].
La sentenza del T.A.R. è qualificata come fondata su una motivazione tautologica, perché aveva desunto la perdita d'interesse dalla sola considerazione del fine pratico perseguito dai ricorrenti, senza esaminare la struttura giuridica dei procedimenti necessari alla realizzazione dell'impianto. Il rinvio restituisce alle parti il giudizio di primo grado sulle numerose censure rimaste assorbite e preserva, in tal modo, il doppio grado sul merito.
La precisazione è essenziale anche per la lettura pubblica della vicenda. Restano da accertare l'adeguatezza dell'istruttoria ambientale, la competenza della Regione, il rapporto del progetto con la pianificazione dei rifiuti e l'adeguatezza della valutazione degli impatti sanitari

[14] Corte di giustizia UE, Sez. I 26 luglio 2017, in cause riunite C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e altri*, in *eur-lex.europa.eu*, spec. punti 35-43.
[15] Cons. Stato, Ad. plen. 15 luglio 2025, n. 10, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in continuità con Cons. Stato, Ad. plen. 20 novembre 2024, n. 16, *ivi*.

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

prospettati. Il dispositivo si limita ad annullare con rinvio la declaratoria di improcedibilità e lascia al T.A.R. ogni determinazione sul merito e sulle eventuali conseguenze per le opere.

6. - *Conclusioni.* La sentenza merita condivisione nell'esito. La legittimazione del Comune limitrofo resta ancorata a un collegamento concreto tra comunità, territorio e possibili ricadute dell'opera, senza assumere i caratteri di un'azione popolare. Anche l'onere di impugnazione è correttamente commisurato alla portata lesiva dei singoli atti, anziché alla mera successione delle attività necessarie alla realizzazione dell'intervento. L'avanzamento dei lavori non rende inutile il controllo sui titoli ambientali quando il loro annullamento sia ancora idoneo a incidere sulla prosecuzione dell'opera.
Più problematica è la motivazione relativa alla sorte della gara. Il procedimento di affidamento esprime un distinto esercizio di potere e può aver già prodotto l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto; la sorte di tali atti richiede, pertanto, una verifica ulteriore, che non appare risolvibile mediante il solo richiamo al rapporto di presupposizione. Per escludere l'improcedibilità non occorreva affermarne la caducazione automatica. L'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 attribuisce all'annullamento un'utilità concreta anche rispetto a un'opera in corso, poiché riapre la sequenza ambientale e rimette all'amministrazione le determinazioni sulla prosecuzione dei lavori e sulle misure conseguenti.
Orbene, la portata della pronuncia rimane processuale: il Consiglio di Stato preserva la sede nella quale dovrà essere accertata la compatibilità ambientale dell'ampliamento, lasciando impregiudicata la relativa valutazione. Proprio qui risiede, a giudizio di chi scrive, il rilievo più generale della decisione: lo stato di avanzamento dell'opera e la complessità della sequenza amministrativa non possono consolidare un fatto compiuto sottratto al controllo giurisdizionale, quando l'annullamento dei titoli contestati sia ancora idoneo a produrre effetti conformativi sul successivo esercizio del potere.

Francesco Alberto D'Aliesio

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

In mancanza di attività agricola sul terreno l'impianto fotovoltaico va accatastato in D/1 e non in D/10 come strumentale rurale

Cass. Sez. V Civ. 20 maggio 2026, n. 15409 ord. - Stalla, pres.; Balsamo, est. - Agrisun Two Srl e Monterazzano s.r.l. (avv. Innocenti) c. Agenzia delle entrate (Avv. gen. Stato). *(Conferma Comm. trib. reg. Lazio 12 aprile 2022).*

Imposte e tasse - Catasto - Impianto fotovoltaico su terreno agricolo - Assenza dell'esercizio dell'attività agricola - Carenza dei requisiti di ruralità - Variazione di categoria catastale da D/10 (rurali) a D/1 (opifici) - Conferma dell'inquadramento operato dall'Amministrazione finanziaria.

In mancanza di esercizio dell'attività principale agricola, la produzione di energia nella misura di 200 kw non rende la medesima di per sé collocabile nell'ambito agricolo. La produzione è imputabile all'imprenditore agricolo (individuale o collettivo) se normalmente impiegata, con l'utilizzazione prevalente di attrezzature e risorse aziendali, nell'attività agricola e costituisce attività connessa ai sensi dell'art. 2135, comma 3, c.c. Solo in questo caso l'impianto fotovoltaico installato sul terreno può iscriversi nella categoria catastale D/10. Diversamente, qualora l'impianto sia esclusivamente destinato alla produzione di energia elettrica è lecito censirlo nella categoria D/1 (opifici)

Il testo dell'ordinanza è pubblicato in *www.osservatorioagromafie.it*

La presenza, sempre più diffusa, nel nostro Paese di impianti fotovoltaici, installati su terreni agricoli per la produzione e l'uso dell'energia, costituisce non solo uno strumento destinato a migliorare l'efficienza delle aziende del settore ma ha soprattutto il merito di fornire ad esse un'ulteriore fonte reddituale da cui trarre un proficuo vantaggio.
Il problema sul quale si dibatte tuttora, poiché è fonte di contenzioso, attiene all'inquadramento catastale di queste strutture; se debbano cioè essere censite nella categoria D/10, come fabbricati strumentali rurali, ovvero come opifici, tipici della categoria D/1, rappresentativi di quegli edifici adibiti ad attività industriali, per la produzione di beni economici e per la trasformazione di materie prime in prodotti finiti.
Prima di entrare nel merito della vertenza, oggetto dell'ordinanza in esame, occorre fare un richiamo alla normativa di riferimento, ed in particolare a quanto stabilito dall'art.1, comma 423, della legge n.

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

266/2005[1], il quale stabilisce che «(...) la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e dì prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'articolo 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario (...)».
Voluta dal legislatore, nell'ottica dell'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili, la norma fiscale aveva il fine ultimo di favorire l'esercizio di tali attività da parte degli imprenditori agricoli.
A conferma di questo, la stessa Amministrazione finanziaria[2] ha chiarito che la produzione di energia da fonte fotovoltaica, a differenza di quella derivante da fonti agroforestali, non richiede l'utilizzazione di prodotti provenienti dal fondo, bensì necessita della installazione di specifici impianti (pannelli fotovoltaici) in grado di convertire le radiazioni solari in energia elettrica o calorica. Si tratta, dunque, di un'attività «connessa atipica» in quanto il suo svolgimento non richiede all'imprenditore agricolo l'impiego di prodotti derivanti dalla coltivazione del fondo. Tale produzione prescinde, infatti, dalla coltivazione del fondo, del bosco o dall'allevamento di animali; ciò nonostante, trattandosi di attività agricola connessa presuppone, comunque, un collegamento con l'attività agricola tipica, caratterizzata dalla presenza di un'azienda con terreni coltivati e distinti in catasto con attribuzione di reddito agrario. In particolare, i terreni, di proprietà dell'imprenditore agricolo o, comunque nella sua disponibilità, devono essere condotti dallo stesso soggetto ed essere ubicati nello stesso Comune ove è sito il parco fotovoltaico, ovvero in Comuni confinanti.
Nello specifico, la produzione di energia fotovoltaica derivante dai primi 200 kw di potenza nominale complessiva, si considera in ogni caso connessa all'attività agricola. Viceversa, qualora si ecceda il già menzionato limite, per considerarsi «connessa» all'attività agricola occorre che:

[1] L'art. 1, comma 423, della n. 266/2005 ha subìto nel corso degli anni talune modifiche ad opera dell'art. 1, comma 369, della legge n. 296/2006 e dall'art. 22, comma 1, della legge n. 89/2014; modifiche che non hanno inciso tuttavia sulla sostanza.
[2] Agenzia delle Entrate, circ. 6 luglio 2009, n. 32.

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

- la produzione di energia fotovoltaica derivi da impianti con integrazione architettonica o da impianti parzialmente integrati, realizzati su strutture aziendali esistenti;
- il volume d'affari derivante dell'attività agricola (esclusa la produzione di energia fotovoltaica) sia superiore al volume d'affari della produzione di energia fotovoltaica eccedente i 200 kw, al netto degli incentivi erogati per la produzione di energia fotovoltaica[3].

Pertanto, agli immobili ospitanti le installazioni fotovoltaiche, censiti autonomamente e per i quali sussistono i requisiti per il riconoscimento del carattere di ruralità, nel caso in cui ricorra l'obbligo di dichiarazione in catasto, ai sensi degli artt. 20 e 28 del r.d.l. n. 652/1939, è attribuita la categoria «D/10 - fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole» con rendita determinata secondo le consuete disposizioni in materia catastale; trattasi, pertanto, di immobili strumentali «rurali» riconducibili all'art. 9, comma 3 *bis*, del d.l. n. 557/1993.

Si rammenta che l'articolo da ultimo citato prevede un elenco (sommario), non esaustivo, dei fabbricati utilizzati per l'espletamento anche di attività connesse a quella agricola. A differenza delle abitazioni, per gli strumentali rurali non sono richiesti requisiti particolari in quanto è sufficiente che assolvano alle funzioni previste dall'art. 2135 c.c.

Appurato che la produzione di energia fotovoltaica è attività connessa a quella agricola, nel rispetto di determinate condizioni, e che i relativi impianti possono rientrare nella casistica dei suddetti fabbricati strumentali, va da sé che, come anticipato in premessa, l'argomento è stato oggetto di dispute fra l'Amministrazione finanziaria e i titolari di questi impianti. Valga, a tale scopo, il caso esaminato dalla Suprema Corte[4], riguardante una società operante nel settore del leasing che aveva acquistato il diritto di superficie su di un terreno agricolo sul quale era stato realizzato un impianto fotovoltaico; dopo l'acquisto, il terreno era stato concesso in leasing alla parte venditrice, nello specifico una società agricola (s.r.l.). L'Ufficio contestava la ruralità «dell'immobile» e la conseguente attribuzione della categoria catastale

[3] L'Agenzia delle Entrate, con risoluzioni 15 ottobre 2015, n. 86/E e 18 luglio 2016, n. 54/E ha confermato l'interpretazione fornita con la circolare del 2009 precisando tuttavia che il limite di potenza nominale d'impianto da 200 kw doveva essere sostituito con il nuovo limite di produzione annua di 260.000 kwh a seguito delle modifiche apportate all'art. 1, comma 423, della legge n. 266/2005.

[4] Cass. Sez. V 19 novembre 2024, n. 29754 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2025.

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

D/10, mediante procedura DOCFA (Documento Catasto Fabbricati), sul presupposto che, non essendo la società di leasing dedita all'attività agricola, l'impianto fotovoltaico non aveva i requisiti necessari per il riconoscimento della ruralità per cui si rendeva opportuno iscriverlo, come opificio, nella categoria D/1. La teoria sostenuta dall'Amministrazione finanziaria si basava sulle istruzioni dell'Agenzia del Territorio[5] dove era fatto presente che le centrali elettriche a «pannelli fotovoltaici» fossero equiparabili a dei meri opifici ed in quanto tali soggette ad accatastamento nella citata categoria. Confutando che la società di leasing non svolgesse l'attività agricola era, quindi, ovvio per l'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate giungere a quelle conclusioni che giustificavano l'avviso di accertamento per rettifica del classamento.
La domanda alla quale sostanzialmente i giudici di legittimità erano chiamati a dare risposta, in sede contenziosa, riguardava se, ai fini del riconoscimento della ruralità di quell'immobile, dovesse necessariamente sussistere un rapporto di connessione fra il proprietario del medesimo (cioè la società di leasing) e l'attività agricola che, nel caso di specie, era però esercitata da altro soggetto; la struttura era utilizzata, infatti, da un imprenditore agricolo (società agricola s.r.l.).
La soluzione del quesito risiedeva, per i giudici di legittimità, nel richiamo alla prassi ministeriale. Posto, quindi, che l'indirizzo consolidato prevede che le strutture ospitanti gli impianti fotovoltaici realizzati su fondi agricoli, sono rurali se rispondo alle condizioni illustrate, si è così dedotto che tale criterio torni applicabile anche nel caso in cui l'imprenditore agricolo non sia proprietario, ma mero utilizzatore dell'impianto fotovoltaico in forza di un contratto di leasing, purché l'energia elettrica prodotta da quest'ultimo sia destinata a supportare l'attività agricola esercitata sul medesimo terreno in cui l'impianto fotovoltaico è stato installato ovvero in un terreno limitrofo ad esso, essendo sufficiente la disponibilità a qualsivoglia titolo (non solo dominicale) del suddetto manufatto. Difatti, non è necessaria l'identità soggettiva tra utilizzatore e proprietario del fabbricato strumentale all'attività agricola ai fini del riconoscimento della «ruralità» in catasto, fermo restando che l'utilizzatore sia imprenditore agricolo. La Corte ha così ribadito l'indirizzo consolidato della prassi amministrativa[6] nel

[5] Agenzia del Territorio, nota 22 giugno 2012, prot. n. 31892; risoluzione 6 novembre 2008 n. 3.
[6] Agenzia delle Entrate, circ. 19 dicembre 2013, n. 36/E, dove, fra l'altro, è stato ulteriormente specificato che l'azienda agricola, in base all'art. 9, comma 3, lett. *c*) del d.l. n. 557/1993, deve disporre di un fondo di superficie non inferiore a 10.000 mq

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

senso che gli impianti fotovoltaici realizzati su fondi agricoli, sono rurali se rispondo ai parametri della normativa di riferimento. Una interpretazione aderente a quanto affermato dalla Consulta[7] secondo cui anche nel caso in cui l'imprenditore agricolo (individuale o collettivo) non ne sia proprietario, ma mero utilizzatore in base a contratto di locazione finanziaria (leasing), deve essere classato – in presenza dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dall'art. 9, comma 3 *bis*, del d.l. n. 557/1993 – come fabbricato rurale.
Ulteriori chiarimenti della giurisprudenza hanno confermato, fra l'altro, che in mancanza di attività principale agricola, la produzione di energia nella misura di 200 kw non la rende di per sé collocabile nell'ambito agricolo poiché la produzione è imputabile all'imprenditore agricolo (individuale o collettivo) solo se normalmente impiegata, con l'utilizzazione prevalente di attrezzature e risorse aziendali, nell'attività agricola e come tale costituisce, quindi, attività connessa di cui all'art. 2135, comma 3, c.c.[8]. In sostanza, se la produzione di energia elettrica è fine a sé stessa non può essere riconducibile all'attività agricola per cui è lecito ritenere che l'impianto non possa essere

(fatta eccezione per le colture specializzate dove il limite è ridotto a 3.000 mq), fermo restando che le particelle interessate debbono essere iscritte al catasto terreni con attribuzione di reddito agrario.

[7] Corte costituzionale 24 aprile 2015, n. 66, in *Giur. cost.*; 2015, 2, 528. Nella sentenza è stata dichiarata infondata la questione di legittimità sollevata da una Commissione tributaria provinciale in merito al regime fiscale agevolato riservato alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali, effettuate dagli imprenditori agricoli.

[8] Cass. Sez. V 10 luglio 2025, n. 18844 ord., in *www.osservatorioagromafie.it*: «In tema di ICI e IMU, un impianto per la produzione di energia elettrica da biomassa ad elevata potenzialità insistente su un terreno agricolo e concorrente allo svolgimento dell'attività agricola, ai sensi dell'art. 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, anche nel caso in cui l'imprenditore agricolo non ne sia proprietario, ma mero detentore, se classificato come fabbricato rurale strumentale con attribuzione della categoria D/10, può beneficiare dell'esenzione prevista dall'art. 23, comma 1 *bis*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, qualora tale produzione sia imputabile all'imprenditore agricolo e normalmente impiegata, con l'utilizzazione prevalente di attrezzature e risorse aziendali, nell'attività agricola, costituendo attività connessa ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, cod. civ. La classificazione in categoria D/10 del fabbricato adibito alla produzione di energia elettrica da biomassa ad elevata potenzialità fonda una presunzione *iuris et de iure* di ruralità, superabile solo con l'impugnazione dell'atto di classamento dinanzi al giudice tributario o con la rettifica d'ufficio del classamento da parte dell'amministrazione finanziaria, trattandosi di condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento dell'esenzione prevista dall'art. 23, comma 1 *bis*, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 (...)».

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

qualificato come «strumentale rurale», ma rientrante nella sfera di quelle strutture a destinazione industriale, propria degli opifici. Ed è proprio a questo indirizzo che spesso si appella l'Amministrazione finanziaria allorquando si profila un caso, come quello di specie, oggetto dell'ordinanza 20 maggio 2026, n. 15409, in epigrafe, dove, dalla complessità dell'impianto, sorge il «sospetto» che l'attività agricola sia latente.

La questione, controversa (dai contorni non ben definiti) riguardava, in sintesi, il riconoscimento della «ruralità» (con la conseguente attribuzione della classificazione in categoria catastale D/10) ad un impianto di proprietà di una società, esercente un'impresa agricola, che era stato realizzato a seguito dell'acquisto del diritto di superficie sul terreno di proprietà di altra società agricola alla quale era stato poi concesso in leasing. Per l'Agenzia del Territorio (ora: Entrate) non sussistevano, invece, i presupposti per tale inquadramento per cui modificava la categoria da D/10 in D/1 (opifici). Da qui, la vertenza che nei primi due gradi di giudizio si era conclusa in senso sostanzialmente favorevole alla società agricola. La C.T.P. si era limitata ad osservare che per le costruzioni strumentali, l'art 9 (si presume: comma 3 *bis*) della legge n. 133/1994, non fa alcun riferimento alle dimensioni minime dell'azienda, ma solo all'obbligo dell'utilizzatore di destinazione alla produttività dell'azienda agricola medesima; la C.T.R., dal canto suo, aveva, in un primo momento, dichiarato l'inammissibilità del gravame, poi, a seguito di riassunzione del giudizio, dopo che la Corte aveva cassato la precedente sentenza, si era pronunciata a favore dell'operato dell'Ufficio.

Le due società ricorrevano ai giudici di legittimità appellandosi al fatto che erano imprenditori agricoli, che la produzione di energia elettrica rientra tra le attività connesse a quella agricola, che l'impianto era pertanto strumentale all'attività agricola e come tale rientrante, quindi, nella casistica tipologica dei fabbricati strumentali (categoria speciale D/10).

Replicando, era fatto osservare che ciò che rileva è il fondo, quale risorsa primaria dell'impresa agricola. Quando è utilizzato per la collocazione di impianti fotovoltaici, unitamente ad altre superfici ospitanti edifici asserviti al fondo medesimo, è necessario che la relativa produzione di energia, quale attività connessa, sia «normalmente impiegata» nell'attività principale.

Del resto, il requisito risulta immanente al concetto stesso di connessione ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa in materia, volta

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

a riconoscere un regime di favore per l'impresa agricola pur in presenza dell'esercizio di attività connesse, purché queste ultime non snaturino la stessa impresa, contraddicendone la vocazione agricola.
La realtà, accertata dalla C.T.R., era tuttavia un'altra perché dalla conformazione dell'impianto (presenza di cabine elettriche di vario tipo, recinzioni, sistemi di videosorveglianza, strade interne per l'accesso di veicoli e altro) e dall'estensione del terreno risultava che tale struttura fosse in realtà utilizzata esclusivamente per la produzione di energia elettrica; difettava, quindi, la dimostrazione che l'attività di produzione di energia elettrica fosse connessa ad attività agricole esercitate dall'impresa in misura prevalente.
La definizione della controversia non poteva avere altra conclusione se non quella delineata dalla giurisprudenza (di cui si è fatto cenno) sulla base dei fatti riscontrati dai giudici tributari posto che su quel terreno sussisteva un complesso che di rurale aveva ben poco. Si trattava, nella fattispecie, di un impianto industriale soggetto ad accatastamento nella categoria catastale consona, propria degli opifici: la D/1. Il ricorso era, pertanto, respinto.

Luigi Cenicola

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

Compendio unico: l'affitto a figlio di parte dei terreni nel decennio comporta la decadenza dall'agevolazione fiscale

Cass. Sez. Trib. 21 maggio 2026, n. 15583 ord. - Balsamo, pres.; Bruno, est. - Agenzia delle Entrate (avv. gen. Stato) c. Fe.Re. (avv. Pollini). *(Cassa con rinvio Corte giust. trib. II grado Toscana 12 dicembre 2023)*

Imposte e tasse - Imposte di registro, ipotecaria e catastale - Agevolazioni ex art. 5 *bis* del d.lgs. n. 228/2001 - Compendio unico - Costituzione - Frazionamento del terreno - Affitto a terzi di alcune particelle del fondo a terzi nei dieci anni - Decadenza dai benefici fiscali - Interpretazione restrittiva delle norme di favore - Recupero a tassazione ordinaria delle imposte.

In tema di agevolazioni riconosciute per la costituzione del compendio unico di cui all'art. 5 bis*, d.lgs. n. 228/2001, la concessione in affitto a terzi anche di una sola porzione dei terreni acquistati determina la decadenza dal regime agevolato, poiché l'agevolazione richiede la coltivazione o conduzione diretta dell'intero compendio da parte dell'acquirente per almeno dieci anni, senza che rilevi il legame di parentela con il cessionario né l'applicabilità analogica dell'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 228/2001 (norma autonoma, riferita alla piccola proprietà contadina). Le norme sulla decadenza dai benefici fiscali, al pari di quelle istitutive, sono di stretta interpretazione letterale, non suscettibile di estensione analogica.*

Il testo dell'ordinanza è pubblicato in *www.osservatorioagromafie.it*

Il riconoscimento delle agevolazioni tributarie previste dalla legge per la costituzione del «compendio unico» è un tema tuttora oggetto di controversie. I motivi del contendere riguardano, in massima parte, aspetti legati alla sussistenza dei requisiti, soggettivi e oggettivi, da parte di coloro che intendono (o meglio: intendevano) avvalersi dei benefici in parola, come anche il rispetto del termine, da parte degli stessi, circa l'impegno alla conduzione di quel compendio.
Le vertenze riguardano, nello specifico, atti di trasferimento realizzati prima dell'anno 2014 perché, come noto, con l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 23/2011, è stata disposta, ai fini della sola imposta di registro, la soppressione di tutte le esenzioni e agevolazioni tributarie, anche se previste da leggi speciali, comprese quelle riguardanti il settore agricolo. Pertanto, attualmente non trovano più applicazione,

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

relativamente all'imposta di cui sopra, le norme di favore attinenti sia al compendio unico nei territori delle comunità montane (art. 5 *bis*, comma 1, della legge n. 97/1994) come anche a quelle riferibili al compendio unico in territori diversi dalle zone montane (combinato disposto dell'art. 5 *bis*, comma 1, della legge n. 97/1994 e art. 5 *bis*, comma 2, del d.lgs. n. 228/2001).
In origine, la normativa di riferimento, cioè l'art. 5 *bis*, comma 1, della legge n. 97/1994, recante nuove disposizioni per le zone montane, prevedeva l'esenzione dalle imposte di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro genere per i trasferimenti a qualsiasi titolo di terreni agricoli, situati nei territori delle comunità montane, effettuati a favore di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale (IATP) che si impegnavano a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento. L'agevolazione era estesa alle relative pertinenze, rappresentate dai fabbricati rurali. I suddetti immobili, costituiti in «compendio unico» ed entro i limiti della superficie minima indivisibile, erano considerati unità indissolubili per quindici anni dal momento dell'acquisto e per questi anni non potevano essere frazionati per effetto di trasferimenti a causa di morte o per atti tra vivi. A fronte di un regime fiscale di particolare sostegno economico al settore, la norma disponeva la nullità di tutti gli atti tra vivi e delle disposizioni testamentarie che comportavano il disgregamento del compendio unico.
Contestualmente, l'art. 846 c.c., stabiliva che nei trasferimenti di proprietà, nelle divisioni e nelle assegnazioni a qualunque titolo, aventi per oggetto terreni destinati a coltura o suscettibili di coltura, e nella costituzione o nei trasferimenti di diritti reali sui terreni stessi non doveva farsi luogo a frazionamenti che non rispettassero la «minima unità colturale» intendendosi per tale l'estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si trattava di terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria. Il successivo art. 847 c.c. prevedeva poi che l'estensione della minima unità colturale fosse determinata distintamente per zone, avuto riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale, con provvedimento delle autorità amministrative, sentite le associazioni sindacali.

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

Entrambi gli articoli, unitamente all'art. 848 c.c.[1], sono stati abrogati dall'art. 5 *bis*, comma 10, del d.lgs. n. 228/2001, il quale, al comma 1, fornisce la definizione di «compendio unico», inteso quale estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti previsti dai regolamenti (CE) nn. 1257 e 1260/1999, e successive modificazioni; questo se non disposto diversamente dalle leggi regionali.
Essendo stata, in seguito, introdotta, con l'art. 7 del d.lgs. n. 99/2004, la figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP), in sostituzione dell'imprenditore agricolo a titolo principale (IATP), l'agevolazione, di cui alla legge n. 97/1994, è stata estesa allo IAP mediante l'art. 5 *bis*, del d.lgs. n. 228/2001 che ha rivisto la regola generale riducendo, fra l'altro, a dieci anni il periodo necessario ai fini della coltivazione e conduzione del fondo.
Come anticipato, il beneficio fiscale non trova più riscontro relativamente ai trasferimenti fra vivi, soggetti all'imposta di registro, mentre è stato confermato per i passaggi del compendio unico che avvengono per successione *mortis causa* (successione) o per atto di liberalità (donazione) con conseguente esenzione dalle relative imposte. Si deve ritenere che in questo caso il legislatore abbia voluto salvaguardare e garantire la continuità della conduzione aziendale.
La Corte di cassazione si è occupata, a varie riprese, della materia rilevando, ad esempio, che, se al momento dell'acquisto è sufficiente l'assunzione dell'impegno a costituire il compendio e non occorre la qualifica soggettiva (CD o IAP), è tuttavia necessario che quest'ultima intervenga in tempo certo, atteso che l'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 99/2004 statuisce che chi non è IAP può godere del relativo trattamento fiscale agevolato a condizione che abbia presentato l'apposita istanza di riconoscimento della predetta qualifica nonché si sia iscritto nella relativa gestione previdenziale, decadendo dagli eventuali benefici ottenuti se entro ventiquattro mesi dalla presentazione della istanza non risulti in possesso dei requisiti di IAP. Per i giudici di legittimità la *ratio legis* di promozione del compendio unico, quale fattore di redditività dell'azienda agraria, sarebbe vanificata qualora il beneficio potesse permanere *sine die* in capo al soggetto privo della necessaria qualifica, sicché l'istanza di riconoscimento di tale qualifica

[1] La norma sanzionava l'inosservanza del divieto posto dall'art. 846 c.c.

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

deve essere contestuale all'atto di acquisto fondiario, al fine di far decorrere il termine biennale di accertamento[2].
La stessa Corte ha altresì evidenziato come la lettura dell'art. 5 *bis,* comma 2, del d.lgs. n. 228/2001, vada intesa nel senso della contestualità della sussistenza e dell'impegno a costituire il compendio unico e di coltivarlo o condurlo in qualità di coltivatore diretto o d'imprenditore agricolo professionale (IAP)[3]. In tale circostanza, ha ribadito quanto già aveva avuto modo di rilevare in altre occasioni[4] e cioè che he una diversa lettura della norma, secondo cui sarebbe sufficiente, all'atto del rogito, la sola destinazione dei fondi acquistati al compendio unico, trascurando l'elemento temporale circa la conduzione per dieci anni del medesimo, si presterebbe a facili evasioni d'imposta e contributive. Diversamente opinando, la norma si presterebbe così a facili evasioni d'imposta e contributive, rilevandosi, peraltro, come nella fattispecie in esame il controricorrente non abbia neppure allegato di avere successivamente acquisito la qualità d'imprenditore agricolo professionale o di coltivatore diretto, con le rispettive posizioni contributive[5].
Sempre a commento della norma di cui al comma 2 dell'art. 5 *bis* del d.lgs. n. 228/2001, è stato sottolineato che l'agevolazione deve presupporre l'esistenza di una capacità lavorativa idonea a rendere il compendio produttivo, «restando altrimenti, in assenza di un termine iniziale, ove non riferito alla data stessa del rogito, procrastinabile *sine die* l'acquisizione da parte dell'acquirente del fondo della capacità professionale adeguata ad assicurare al compendio unico l'adeguata produttività (cfr., in tema di agevolazione per la piccola proprietà contadina»[6].
Un ulteriore contributo è stato riservato anche alla distinzione fra compendio unico e «minima unità colturale» (*ex* art. 846 c.c.) dove la Suprema Corte ha rilevato che quest'ultima faceva riferimento alle necessità della famiglia coltivatrice diretta ed alla conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria, mentre con il compendio unico si è inteso dare rilievo all'aspetto produttivo dell'azienda agricola, stabilendo condizioni per il conseguimento di

---

[2] Cfr. Cass. Sez. V Civ. 19 aprile 2017, n. 9843, in *Giust. civ. Mass.*, 2017.
[3] Cfr. Cass. Sez. V. Civ. 9 aprile 2018, n. 8618, in *Giust. civ. Mass.*, 2018.
[4] Cfr. Cass. Sez. V Civ. 18 dicembre 2013, n. 28294, in *De Jure*; Cass. Sez. V Civ. 28 aprile 2017, n. 10544 ord., *ivi.*
[5] Cfr. Cass. Sez. V Civ. 18 dicembre 2013, n. 28294, in *De Jure.*
[6] Cfr. Cass. Sez. V Civ. 11 maggio 2017, n. 11642 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2017.

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

agevolazioni fiscali allo scopo di garantire un minimo di redditività.[7]
Ovviamente la concessione in affitto a terzi del compendio è incompatibile con la norma di favore la quale, essendo «speciale», è soggetta ad una interpretazione restrittiva per cui chi, dopo averlo costituito, non coltiva o conduce l'intero complesso perde il diritto all'agevolazione.
Di questo aspetto i giudici di legittimità si sono occupati, di recente, fornendo circostanziati chiarimenti in merito ad un caso particolare. Lo hanno fatto con l'ordinanza 21 maggio 2026, n. 15583, in epigrafe, esaminando la vertenza sorta a seguito dell'acquisto, da parte un imprenditore agricolo (anno 2009) di terreni agricoli, con il precipuo intento di costituire un compendio unico usufruendo così dei benefici fiscali di cui all'art. 5 *bis* del d.lgs. n. 228/2001. L'Amministrazione finanziaria recuperava a tassazione l'imposta proporzionale di registro (nella misura dell'8 per cento), l'imposta ipotecaria (nella misura del 2 per cento) e quella catastale (1 per cento) relativamente a due particelle che risultavano essere state concesse in affitto a terzi (al figlio). La revoca, a dire dell'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, era motivata dal fatto che per fruire dell'agevolazione era necessaria la coltivazione diretta dei terreni da parte dell'acquirente posto che la normativa di riferimento prevede, fra l'atro, che questa sia esercitata per un periodo (minimo) di dieci anni, prima di rendere disponibili i terreni a terzi.
Avviato così il contenzioso, con il ricorso del contribuente alla C.T.P. che lo rigettava, i giudici dell'appello accoglievano le doglianze dell'interessato adducendo motivazioni del tutto inconcludenti con il tenore della causa e della normativa; l'unicità sostanziale del compendio che era rimasta in famiglia, la dismissione era avvenuta a favore del figlio. Valutazioni in contrasto con la norma posto che era sufficiente un frazionamento, ancorché minimo, del compendio, operato al fine trasferire parte dei terreni nel decennio, per maturare la decadenza dai benefici di legge.
Cosicché, l'Agenzia si opponeva e con ricorso per cassazione della sentenza della C.T.R. lamentava l'erroneità della decisione perché in contrasto con le disposizioni che regolano la specifica materia. La Suprema Corte non poteva che condividere questo facendo presente che la disciplina in esame era incentrata specificamente sulla rilevanza del compendio unico e sull'onere assunto, di persona, dall'acquirente, a non frazionarlo essendo l'agevolazione finalizzata a preservare la

[7] Cfr. Cass. Sez. V Civ. 1° luglio 2022, n. 20961 in *DeJure*.

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

coltivazione o la conduzione dei terreni, ricompresi nel compendio unico, in capo ad un unico soggetto per cui l'eventuale inadempimento avrebbe comportato automaticamente la decadenza dal regime agevolato.
Richiamandosi ai suoi precedenti[8], la stessa Corte ha fatto presente che in caso di dismissione dei terreni occorreva accertare:
- se la concessione a terzi avesse determinato la formazione di una porzione agricola inferiore alla superficie minima indivisibile stabilita dalla legge, per cui l'agevolazione era esclusa *in toto*;
- diversamente, l'agevolazione andava applicata in rapporto però alla sola porzione non dismessa dall'acquirente ed oggetto di coltivazione diretta da parte sua.
La tesi della C.T.R., secondo cui, nel caso di specie, non era stata compromessa l'unicità del fondo agricolo, era infondata perché in contrasto con tali indirizzi, in quanto la dismissione di una parte del compendio unico, anche se relativa ad un singolo terreno, comportava, quanto meno in relazione ad esso, il recupero a tassazione ordinaria dell'imposta; operazione tale da legittimare, quindi, l'operato del «Fisco».
Sebbene la dismissione del terreno fosse avvenuta a favore del figlio (per cui il tutto sarebbe rimasto in ambito familiare) la Corte ha sottolineato che la norma di favore non prevedeva eccezioni sulla base del legame familiare. Nel caso di specie il rapporto era avvenuto tra l'acquirente dei beni – il padre che si era impegnato a costituire un compendio unico ed a coltivarlo o condurlo direttamente – ed il cessionario (figlio) al quale erano trasferiti diritti, reali o di godimento, inerenti a tutti o parte dei terreni; si trattava comunque di soggetti diversi, tali da determinare la decadenza dalla fruizione dei benefici nei confronti di colui che, al momento dell'acquisto, si era assunto l'impegno alla coltivazione e conduzione diretta.
D'altronde – osserva ancora la Corte – per la giurisprudenza, fra le norme che contemplano le agevolazioni fiscali e quelle che si occupano delle relative decadenze vige un principio di simmetria nel senso che devono ritenersi sottoposte «ad una interpretazione rigida ed anelastica, in quanto rigorosamente legata al dato letterale» e sono, pertanto, insuscettibili di interpretazione estensiva[9], come a dire che ad ogni agevolazione corrisponde una specifica decadenza ed

[8] Cfr. Cass. Sez. V civ. 26 ottobre 2016 n. 21617 sent. in *Giust. civ. Mass.* 2016.
[9] Cfr. Cass. Sez. V 4 marzo 2026, n. 4351, in *Documentazione economica e finanziaria* a cura di CeRDEM - MEF Dipartimento delle finanze.

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

entrambe non ammettono una lettura diversa da quella imposta dalla norma.
La controversia si concludeva, pertanto, con l'accoglimento del ricorso dell'Amministrazione finanziaria.

Luigi Cenicola

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

MASSIMARIO

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

Cass, Sez. I 17 luglio 2026, n. 27109 - Casa, pres.; Natalini, est.; Perelli, P.M. (diff.) - Pe.Gi., ric. *(Cassa in parte con rinvio Trib. Locri 17 ottobre 2025)*

Animali - Colonie feline - Getto pericoloso di cose - Alimentazione di animali randagi - Posizione di garanzia - Obbligo di custodia - Animali liberi - Nesso omissivo - Luogo di pubblico transito - Luogo di comune o altrui uso.

In tema di getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.), con riferimento alla condotta di chi si occupa dell'alimentazione di una colonia felina, deve escludersi la sussistenza del reato, con formula "perché il fatto non sussiste", qualora ricorra il difetto di due elementi costitutivi della fattispecie: da un lato, l'"ambientazione" tipica della condotta, che deve necessariamente avvenire in luogo di pubblico transito o in luogo privato ma di comune o di altrui uso, non potendosi ritenere tale il giardino privato tout court *della persona offesa; dall'altro, la posizione di garanzia rilevante* ex *art. 40, comma 2, c.p., non essendo configurabile in capo al soggetto che, su base volontaria, provveda al nutrimento di gatti liberi facenti parte di una colonia felina, alcun obbligo giuridico di controllo e custodia degli animali, mancando in radice un rapporto di detenzione - anche solo materiale e di fatto - riferibile a chi si limiti ad accudirli, trattandosi per definizione normativa ed etologica di animali che vivono in libertà; né può a tal fine invocarsi, in via analogica, la giurisprudenza formatasi in tema di custodia di animali pericolosi (art. 672 c.p.), non essendo il felino annoverabile tra gli animali potenzialmente pericolosi (1).*

(1) Sulla configurabilità del reato di getto o versamento pericoloso di cose, previsto nella prima parte dell'art. 674 c.p., sia in forma omissiva che in forma commissiva mediante omissione (cosiddetto reato omissivo improprio), cfr. Cass. Sez. III 17 aprile 2009 (ud. 18 dicembre 2008), n. 16286, Del Balzo, rv. 243.455, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 9, 854, ed *ivi* 2009, 12, 1095, con nota di BUSONI. Sui presupposti per l'insorgenza degli obblighi di custodia di un animale in rapporto con l'art. 672 c.p., cfr. Cass. Sez. IV 10 novembre 2017, n. 51448, Polito, rv. 271.329, in *Quotidiano giuridico*, 2017, e in *Famiglia e diritto*, 2018, 2, 173.

*

Cass. Sez. III 15 giugno 2026, n. 22017 (c.c.) - Ramacci, pres.; Bucca, est.; Baldi, P.M. (diff.) - Rosanova, ric. *(Dichiara inammissibile Trib. Napoli 24 febbraio 2026)*

Acque - Acque reflue - Scarichi industriali senza autorizzazione - Reati ambientali - Superamento dei limiti tabellari - Rinnovo dell'autorizzazione - Sequestro preventivo.

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

Integra il reato di scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione (art. 137, d.lgs. n. 152/2006) la condotta di chi prosegue lo sversamento dopo la scadenza del titolo, qualora sia già intervenuto un preavviso di diniego del rinnovo per ragioni ostative insuperabili, quali l'abusività edilizia dell'opificio; in materia ambientale non opera infatti il modello del silenzio-assenso. Ai fini del sequestro preventivo, il giudice può desumere il superamento dei limiti tabellari attraverso un procedimento induttivo basato su gravi criticità gestionali (es. valvole di bypass) che rendano i campionamenti, seppur effettuati a monte dello scarico finale, indicativi della carica inquinante (1).

(1) In senso conforme, sui presupposti della contravvenzione di scarico di acque reflue senza autorizzazione, di cui all'art. 137, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cfr. Cass. Sez. III 28 luglio 2025, n. 27670, Vinaccia, rv. 288.452, in *Ambiente e sviluppo*, 2025, 11, 761.

*

Cass. Sez. III 12 giugno 2026, n. 21946 - Ramacci, pres.; Giorgianni, est.; Miranda, P.M (conf.) - Co.Da., ric. *(App. Napoli 20 novembre 2025)*

Agricoltura e foreste - Bosco - Vincolo paesaggistico - Disboscamento abusivo - Autorizzazione paesaggistica - Reato paesaggistico - Distruzione o deturpamento di bellezze naturali - Nozione sostanziale di bosco - Vegetazione forestale spontanea - Area boscata - Disponibilità del fondo - Responsabilità del proprietario - Alterazione del paesaggio - Tutela del patrimonio paesaggistico.

Il reato di distruzione e deturpamento di bellezze naturali previsto dall'art. 734 c.p. tutela l'interesse della comunità alla conservazione e al godimento del patrimonio estetico costituito dall'armonica fusione di forme e colori assunta dalla natura in particolari località; con la conseguenza che, per integrare l'alterazione delle bellezze naturali dei luoghi, è sufficiente la modifica totale o parziale delle visioni panoramiche ed estetiche offerte dalla natura, tanto da turbarne sensibilmente il godimento estetico (1).

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 8 luglio 2019, n. 29508, Schettino, rv. 276.359.

*

Cass. Sez. III 11 giugno 2026, n. 21524 - Aceto, pres.; Gentili, est.; Bertolini, P.M. (conf.) - PMT Gorizia, ric. *(Cassa in parte con rinvio Trib. Gorizia18 dicembre 2024)*

Ambiente - Inquinamento ambientale - Prescrizione - Raddoppio dei termini - Responsabilità degli enti - D.lgs. n. 231/2001 - Contestazione dell'illecito - Sospensione della prescrizione - Reato presupposto - Passaggio in giudicato.

In materia di reati ambientali, i termini di prescrizione relativi ai delitti previsti dal Titolo VI bis *del Libro II del codice penale, tra cui il reato di inquinamento ambientale di cui all'art. 452* bis *c.p., sono soggetti al raddoppio previsto dall'art. 157,*

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

comma 6, c.p., introdotto dalla legge n. 68 del 2015. Quanto alla responsabilità da reato degli enti disciplinata dal d.lgs. n. 231 del 2001, la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato - ad esempio mediante la richiesta di rinvio a giudizio - non determina soltanto l'interruzione del termine quinquennale di prescrizione, ma ne sospende altresì il decorso fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il procedimento relativo al reato presupposto, ai sensi dell'art. 22, comma 4, del medesimo decreto. Ne consegue che risulta erronea la decisione che dichiari estinto il reato per prescrizione applicando i termini ordinari ai delitti ambientali ovvero omettendo di considerare l'effetto sospensivo derivante dalla contestazione dell'illecito amministrativo dell'ente (1).

(1) Cfr. Cass. Sez. III 15 gennaio 2020 (ud. 1° ottobre 2019), n. 1432, Martin srl, rv 277.943, in *Dir. pen. e processo*, 2020, 2, 188, secondo cui, in tema di responsabilità degli enti da reato, la richiesta di rinvio a giudizio, in quanto atto di contestazione anche dell'illecito amministrativo, interrompe il corso della prescrizione e ne sospende l'ulteriore decorso sino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio.

*

Cass. Sez. III 1° giugno 2026, n. 20126 - Ramacci, pres.; Zunica, est.; Manuali, P.M. (diff.) - Alferi e Scerra, ric. *(Cassa in parte con rinvio Trib. Gela 19 settembre 2024)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Trasporto illecito di rifiuti - Occasionalità del trasporto - Condizioni.

In tema di gestione illecita di rifiuti, l'occasionalità del trasporto deve essere esclusa quando la condotta presenti caratteri di strutturazione desumibili dall'impiego di un mezzo idoneo (autocarro con cassone), dalla natura eterogenea e ingombrante dei beni trasportati e dal concorso di più persone (1).

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 2 novembre 2023, n. 44014, Borrelli, in *Ambiente e sviluppo*, 2023, 12, 772; Cass. Sez. III 7 maggio 2020 (ud. 29 novembre 2019), n. 13902, E.S., *ivi*, 2020, 7, 615, e in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2020, 3-4, 925.

*

Cass. Sez. III 15 maggio 2026, n. 17576 - Gentili, pres.; Giorgianni, est.; Bettollini, P.M. (conf.) - Graziano ed a., ric. *(Dichiara inammissibile App. Nappoli 13 gennaio 2025)*

Ambiente - Inquinamento ambientale - Offensività del reato - Compromissione ambientale - Deterioramento ambientale - Responsabilità del gestore di una impresa di allevamento zootecnico - Reflui zootecnici - Contaminazione di suolo e acque.

Il delitto di inquinamento ambientale (art. 452 bis *c.p.) è un reato di danno a condotta alternativa, integrato dal deterioramento o dalla compromissione, "significativi" e "misurabili", delle matrici ambientali o dell'ecosistema. La "compromissione" consiste in un'alterazione funzionale del bene che incide sulla sua relazione con l'uomo e sui bisogni che deve soddisfare; il "deterioramento" consiste in uno*

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

squilibrio strutturale connesso al decadimento dello stato o della qualità del bene. Ai fini della sussistenza del reato, non è richiesta la tendenziale irreversibilità del danno (elemento distintivo del disastro ambientale), né è necessario il superamento di limiti tabellari prefissati o l'espletamento di analisi tecniche basate su scale graduate. Il reato ha natura di reato comune e può essere commesso da chiunque, compreso il gestore di fatto di un'azienda agricola che, attraverso lo sversamento illecito di reflui zootecnici, cagioni una concreta contaminazione del suolo, del sottosuolo o delle acque (1).

(1) In senso conforme, sulla natura del delitto di inquinamento ambientale, cfr. Cass. Sez. III 30 marzo 2017, n. 15865, Rizzo, rv. 269.489; Cass. Sez. III 27 aprile 2023, n. 17400, Cuffaro, rv. 284.557.

*

Cass. Sez. III 11 maggio 2026, n. 16903 - Aceto, pres.; Noviello, est.; Costantini, P.M. (diff.) - Crucitti, ric. *(Cassa in parte con rinvio App- Reggio Calabria 3 aprile 2025)*

Ambiente - Reati ambientali - Disastro ambientale - Inquinamento ambientale - Autonomia e concorso di reati.

In tema di reati ambientali, la fattispecie di disastro ambientale (art. 452 quater *c.p.) è autonoma rispetto a quella di inquinamento ambientale (art. 452* bis *c.p.), pur condividendo il presupposto della compromissione di un elemento ambientale. Il disastro ambientale, nell'ipotesi di cui al n. 3 del comma 2, si configura come norma di chiusura volta a punire condotte che, incidendo sull'ambiente, cagionino un'offesa alla pubblica incolumità per l'estensione della compromissione, per i suoi effetti lesivi o per il numero di persone esposte a pericolo. Ai fini della configurabilità dell'inquinamento ambientale non è richiesta la tendenziale irreversibilità del danno, requisito che invece può connotare il disastro, ma la cui assenza non osta al concorso tra le due fattispecie qualora la condotta di compromissione ambientale evolva in un concreto pericolo per la pubblica incolumità. La partecipazione concausale di eventi naturali (quali piogge intense) non interrompe il nesso di causalità tra la condotta abusiva (sversamento ingente di rifiuti in alveo fluviale) e il pericolo di esondazione, qualora l'alterazione della capacità di contenimento delle acque sia diretta conseguenza della compromissione ambientale provocata dall'agente (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 3 luglio 2018, n. 29901, Nicolazzi, rv. 273.210, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 8-9, 576 e in *Foro it.*, 2018, 2, 10, 562.

*

Cass. Sez. III 11 maggio 2026, n. 16894 - Liberati, pres.; Giorgianni, est.; Tocci, P.M. (diff.) - P.G. Reggio Calabria e ENPA in proc. Te.Le. ed a. *(Cassa in parte con rinvio App. Reggio Calabria 14 ottobre 2025)*

Animali - Maltrattamento di animali - Condizioni incompatibili con la natura dell'animale - Carenza di risorse finanziarie - Benessere animale - Responsabilità penale.

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

In tema di maltrattamento di animali (art. 544 ter *c.p.), la condotta che sottopone l'animale a comportamenti o condizioni insopportabili per le sue caratteristiche etologiche integra il reato sotto il profilo del dolo generico, senza che la carenza di risorse finanziarie dovuta a inadempienze contrattuali degli Enti Locali possa integrare lo stato di necessità o escludere l'antigiuridicità del fatto. Non è infatti configurabile l'esimente della non esigibilità di una condotta diversa al di fuori delle cause di giustificazione espressamente codificate, né le difficoltà economiche giustificano il mantenimento di animali in ambienti inadatti, in sovrannumero o privi delle necessarie cure e igiene. Qualora il giudice d'appello intenda riformare una sentenza assolutoria basata su tali motivazioni, ha l'onere di una motivazione rafforzata che confuti puntualmente gli elementi probatori e logici valorizzati nel primo grado di giudizio (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 29 luglio 2013, n. 32837, Prota, rv. 255.911. Cfr. anche Cass. Sez. III 13 aprile 2023, n. 15453, A.A., in *Dir. pen. e processo*, 2023, 6, 764, secondo cui la detenzione di uccelli in gabbie talmente piccole da cagionare il danneggiamento del piumaggio costituisce una sevizia insopportabile per le loro caratteristiche etologiche, tale da integrare non già la contravvenzione di cui all'art. 727 c.p., ma il delitto di maltrattamento di animali di cui all'art. 544-*ter* c.p.

*

Cass. Sez. III 7 maggio 2026, n. 16437 - Ramacci, pres.; Bucca, est.; Giordano, P.M. (conf.) - Buffa, ric. *(Dichiara inammissibile App. Palermo 12 giugno 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione illecita di rifiuti - Proprietario del fondo - Concorso nel reato - Condotta omissiva - Tolleranza consapevole - Reati ambientali - Responsabilità penale.

In tema di reati ambientali, la responsabilità del proprietario di un fondo per l'attività di gestione illecita di rifiuti (art. 256, d.lgs. n. 152/2006) non deriva dalla mera inerzia o dall'omessa rimozione, ma richiede un contributo causale consapevole o un'acquiescenza agevolatrice. Tale condotta può configurarsi come un comportamento gestorio di fatto, anche omissivo, qualora emergano indici specifici di tolleranza piena e prolungata. Costituiscono elementi sintomatici di tale concorso la stabile dimora del proprietario a ridosso dell'area di stoccaggio, la palese visibilità degli ammassi di rifiuti (spesso accatastati vicino agli infissi dell'abitazione), l'omessa denuncia o adozione di misure di contenimento, nonché la presenza tra i materiali di beni riconducibili alla sfera personale dell'imputato, elementi che, complessivamente, evidenziano una partecipazione attiva o un consenso implicito all'utilizzo del fondo come sito di deposito illecito (1).

(1) In generale, sulle condotte del proprietario di un fondo ai fini della configurabilità del reato di gestione illecita di rifiuti, Cass. Sez. III 28 marzo 2019, n. 13606, Marrone, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 5, 398, e in *Foro it.*, 2019, 2, 10, 609.

*

Cass. Sez. III 4 maggio 2026, n. 15931 - Ramacci, pres.; Galanti, est.; Giordano, P.M. (conf.) - Haniaj, ric. *(Dichiara inammissibile App. L'Aquila 27 novembre 2025)*

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

Sanità pubblica - Rifiuti - Spedizione transfrontaliera - Qualificazione del rifiuto - Nozione oggettiva di rifiuto - Discipline derogatorie - Onere della prova per le discipline in deroga.

*La qualifica di rifiuto deve essere dedotta da dati obiettivi, quali l'eterogeneità dei materiali, le loro condizioni di detenzione e le modalità di dismissione, restando irrilevante la valutazione soggettiva del detentore circa l'utilità o il valore economico residuo dei beni. In tema di spedizione transfrontaliera, la prova della sussistenza dei requisiti per l'applicazione di discipline di favore che derogano ai princìpi generali sui rifiuti (quali i "sottoprodotti" o l'"*End of waste*") grava interamente su colui che le invoca. Il reato di spedizione illecita di rifiuti di cui all'art. 259, d.lgs. n. 152/2006 si perfeziona con l'accettazione della bolletta doganale e il nulla osta alla spedizione, non rilevando l'eventuale natura contravvenzionale della fattispecie* ratione temporis *ai fini dell'applicabilità del tentativo, ove non espressamente previsto (1).*

(1) Con riferimento agli elementi 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. III 16 novembre 2016, n. 48316, Lombardo, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 1, 46.

*

Cass. Sez. III 11 maggio 2026, n. 16898 - Ramacci, pres.; Noviello, est.; Esposito, P.M. (conf.) - P.R. in proc. Cr.Na ed a., ric. *(Cassa con rinvio Trib. Siracusa 4 luglio 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione illecita di rifiuti - Abbandono di rifiuti - Discarica non autorizzata - Distinzione tra abbandono di rifiuti e discarica abusiva.

La configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata (art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006) richiede un accumulo di rifiuti sistematico e ripetuto in una determinata area, trasformata di fatto in deposito con carattere di definitività, a prescindere dall'esecuzione di opere specifiche o attività di recupero. Tale fattispecie si distingue dalla contravvenzione di abbandono di rifiuti (comma 2), che ricorre solo in caso di condotte estemporanee, occasionali e riguardanti quantitativi modesti in aree non estese. La sentenza che riqualifica la discarica abusiva in gestione illecita o abbandono deve fornire una motivazione puntuale e non assertiva sulle ragioni che escludono l'organizzazione e la sistematicità dello sversamento, specialmente in presenza di indici sintomatici quali il livellamento meccanico di ingenti quantità di rifiuti speciali (1).

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 28 agosto 2018, n. 39027, Caprino, rv. 273.918, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 11, 760; Cass. Sez. III 29 novembre 2013, n. 47501, Caminotto, rv. 257.996, in *Giur. it.*, 2014, 3, 687, con nota di RAFFAELE; in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 5, 406, e in *Ragiusan*, 2013, 354, 355, 356, 195.

*

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

Cass. Sez. III 30 aprile 2026, n. 15689 - Ramacci, pres.; Noviello, est.; Giordano, P.M. (conf.) - Gazzaroli, ric. *(Dichiara inammissibile Trib. Brescia 21 ottobre 2025)*

Animali - Fauna selvatica - Detenzione di specie protette - Detenzione illecita - Protezione internazionale della fauna - Rinvio a fonti internazionali.

In tema di tutela della fauna selvatica, il reato di detenzione di esemplari appartenenti a specie particolarmente protette [artt. 2 e 30, comma 1, lett. b*), legge n. 157 del 1992] è configurabile non solo per le specie tassativamente elencate nelle lettere* a*) e* b*) dell'art. 2, ma anche per quelle individuate dalla lettera* c*) mediante rinvio a direttive comunitarie o convenzioni internazionali, come la Convenzione di Berna. La protezione legale prescinde dalla specifica verifica in concreto della minaccia di estinzione, essendo sufficiente l'inclusione della specie negli allegati delle fonti internazionali richiamate (nella specie, il Crociere, incluso nell'Allegato II della Convenzione di Berna). L'onere di provare la sussistenza di condizioni eccezionali o derogatorie che rendano lecita la detenzione spetta all'interessato, trattandosi di profili d'eccezione rispetto al divieto generale (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 10 ottobre 2018, n. 734, Bonelli, rv. 274.569; Cass. Sez. III 15 gennaio 2018 (ud. 21 settembre 2017), n. 1494, Spandre.

*

Cass. Sez. III 30 aprile 2026, n. 15685 - Liberati, pres.; Calabretta, est.; Baldi. P.M. (diff.) - Valenti, ric. *(Conferma Trib. Catania 7 luglio 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Veicolo fuori uso - Autobus dismesso - Conferimento illecito - Soggetti non autorizzati - *Culpa in eligendo* nella gestione dei rifiuti.

In tema di gestione dei rifiuti, il conferimento di un veicolo fuori uso (nella specie, un autobus) a soggetti non autorizzati integra il reato di cui all'art. 256, d.lgs. n. 152/2006, sussistendo in capo al produttore una responsabilità a titolo di culpa in eligendo *per il mancato accertamento delle autorizzazioni del destinatario. La natura di rifiuto è desumibile dalla provenienza del bene dall'attività d'impresa e dal suo dato ponderale, che escludono il carattere di "assoluta occasionalità" della condotta (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 8 febbraio 2021, n. 4770, Cappabianca, rv. 280.375, in *Studium juris*, 2021, 10, 1249; in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 4, 299, ed *ivi*, 2021, 5, 343, con nota di PAONE.

*

Cass. Sez. III 27 aprile 2026, n. 15105 - Aceto, pres.; Corbo, est.; Molino, P.M. (diff.) - Schiavone ed a., ric. *(Cassa in parte con rinvio App. Napoli 6 febbraio 2025)*

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

Sanità pubblica - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - Gestione abusiva di rifiuti - Impresa lecita - Abusività della gestione - Traffico organizzato di rifiuti - Tracciabilità documentale.

Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452 quaterdecies *c.p.) non richiede una struttura operante in modo esclusivamente illecito, potendo l'attività criminosa inserirsi in un contesto aziendale lecito. La "abusività" della gestione è configurabile non solo in assenza di autorizzazioni, ma anche nel caso di trasporto di ingenti quantitativi di rifiuti in assenza di formulari di identificazione (FIR) o con FIR falsi, strumenti preposti a garantire la tracciabilità del rifiuto a tutela dell'ambiente (1).*

(1) Sulla configurabilità del reato di traffico illecito di rifiuti anche in un contesto comprendente operazioni commerciali riguardanti i rifiuti svolte con modalità lecite, cfr. Cass. Sez. III 22 dicembre 2011, n. 47870, Giommi, rv. 251.965, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 6, 578. Sulla "abusività" della gestione continuativa dei rifiuti anche in caso di attività espletate in contrasto con le prescrizioni imposte nel titolo autorizzativo, cfr. Cass. Sez. III 7 agosto 2025, n. 29230, Colombara, rv. 288.490, in *Ambiente e sviluppo*, 2025, 11, 760.

*

Cass. Sez. III 27 aprile 2026, n. 15085 - Liberati, pres.; Scarcella, est.; Costantini, P.M. (conf.) - Malatesta ed a., ric. *(Conferma App. Genova 12 febbraio 2025)*

Sanità pubblica - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - Gestione abusiva di rifiuti - Tracciabilità dei rifiuti Violazioni amministrative ambientali - Offensività della condotta - Nozione di abusività - Rilevanza della tracciabilità nel traffico illecito di rifiuti.

In tema di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452 quaterdecies *c.p.), la clausola di illiceità speciale espressa dall'avverbio "abusivamente" non si limita alle ipotesi di assenza della prescritta autorizzazione, ma ricomprende ogni attività di gestione svolta in violazione di leggi, regolamenti o prescrizioni amministrative, incluse le norme poste a presidio della corretta identificazione (codici CER) e tracciabilità (FIR e registri) dei rifiuti. Tali violazioni non costituiscono mere irregolarità formali, ma strumenti tipici di una gestione abusiva idonei a compromettere il sistema di controllo e a porre in pericolo il bene giuridico dell'ambiente, integrando l'offensività tipica della fattispecie anche qualora i rifiuti siano infine conferiti in impianti autorizzati. Il dolo specifico consiste nella consapevolezza della natura organizzata e reiterata della gestione abusiva finalizzata al conseguimento di un ingiusto profitto, valutabile anche come risparmio di spesa (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 7 agosto 2025, n. 29230, Colombara, rv. 288.490, in *Ambiente e sviluppo*, 2025, 11, 760.

*

Cass. Sez. III 20 aprile 2026, n. 14231 - Ramacci, pres.; Corbetta, est.; Monferini, P.M. (conf.) - Cavallo, ric. *(Dichiara inammissibile App. Lecce17 marzo 2025)*

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

Sanità pubblica - Rifiuti - Natura di rifiuto - Regime dei sottoprodotti - Particolare tenuità del fatto.

La qualificazione di un materiale come rifiuto dipende da indici obiettivi che rivelino l'azione di "disfarsi" del bene (art. 183, d.lgs. n. 152/2006), quali l'accumulo progressivo nel tempo, l'eterogeneità dei materiali e la loro allocazione disordinata, restando irrilevanti le valutazioni soggettive di utilità del detentore. In materia ambientale, l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni per l'applicazione di regimi derogatori, quali quelli del "sottoprodotto" o del "deposito temporaneo", grava interamente sull'imputato, il quale deve fornire specifica documentazione tecnica sul ciclo di produzione e sul futuro e certo reimpiego. Infine, l'ingente quantità di rifiuti (nella specie 500 mc) e il protrarsi della condotta illecita per un arco temporale significativo (almeno tre anni) integrano elementi di fatto che precludono il riconoscimento della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ex *art. 131* bis *c.p. (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 8 luglio 2015, n. 29084, Favazzo, rv. 264.121, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 11-12, 666; cfr. anche Cass. Sez. III 21 ottobre 2025, n. 34296, Fontani, *ivi*, 2026, 1, 62, secondo cui ai fini dell'accertamento della natura di una cosa come rifiuto, non è sempre necessaria una analisi tecnica potendo il giudice fondare il proprio convincimento su elementi probatori di diversa natura, quali, a titolo esemplificativo, le dichiarazioni testimoniali, i rilievi fotografici, le ispezioni o i sequestri.

*

Cass. Sez. III 20 aprile 2026, n. 14229 - Ramacci, pres.; Di Stasi, est.; Di Nardo, P.M. (conf.) - Augello, ric. *(Dichiara inammissibile App. Palermo 17 giugno 2025)*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione illecita - Art. 256, d.lgs. n. 152/2006 - Reato istantaneo - Non occasionalità- Distinzione - Indici sintomatici.

In tema di gestione illecita di rifiuti, il reato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 ha natura istantanea e si configura ogniqualvolta la condotta, pur se consistente in un unico atto, non sia assolutamente occasionale. La non occasionalità è desumibile da indici sintomatici quali la natura e il dato ponderale dei rifiuti, l'utilizzo di mezzi adeguati e la presenza di una pur minimale organizzazione, elementi che qualificano la condotta come "attività" di gestione rilevante ai fini penali (1).

(1) Sulla natura istantanea del reato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, cfr. Cass. Sez. III 29 febbraio 2016, n. 8193, Revello, rv. 266.305; Cass. Sez. III 11 novembre 2013, n. 45306, Carlino, rv. 257.631, in *Ragiusan*, 2013, 354-356, 194. Con riferimento alla non occasionalità della condotta e alla minimale organizzazione, cfr. Cass. Sez. III 8 febbraio 2021, n. 4770, Cappabianca, rv. 280.375, in *Studium juris*, 2021, 10, 1249; in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 4, 299, ed *ivi*, 2021, 5, 343, con nota di PAONE.

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

Massimario di giurisprudenza tributaria
(a cura di **LUIGI CENICOLA**)

Cass. Sez. Trib. 10 giugno 2026, 18952 ord. - Paolitto, pres.; Cavallo, est. - Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) c. FE.MA. (avv. Sammartino). *(Cassa e decide nel merito Comm. trib. reg. Sicilia 24 aprile 2019)*

Imposte e tasse - Imposta di registro, ipotecaria e catastale - Trasferimento di fondi rustici - Agevolazioni piccola proprietà contadina (p.p.c.) - Prelazione agraria - Riscatto agrario - Sentenza costitutiva - Trasferimento della proprietà per sentenza - Istanza di agevolazione - Registrazione a cura della cancelleria - Agevolazione non automatica - Onere di richiesta del beneficio - Carenza - Decadenza dall'agevolazione.

È principio affermato dalla Suprema Corte in materia di agevolazioni relative all'imposta di registro, che abbia quale presupposto un atto giudiziario soggetto a registrazione su iniziativa della cancelleria, che la parte espliciti l'intenzione di avvalersi del beneficio. È compito dell'interessato, quindi, provvedere a rendere manifeste le anzidette dichiarazioni prima della registrazione del provvedimento di trasferimento (sentenza o decreto) del giudice, che costituisce l'atto al quale va riconosciuta efficacia traslativa della proprietà del bene (1).

(1) Cosa succede se l'atto traslativo della proprietà non è costituito da un contratto, bensì da un atto giudiziario, dove la richiesta di registrazione della sentenza è stata avanzata dalla cancelleria del giudice, piuttosto che dalla contribuente? È il caso di cui si è occupata la Suprema Corte riguardante una coltivatrice diretta (IAP) la quale aveva ottenuto dal Tribunale una sentenza, a lei favorevole, circa il riconoscimento del diritto di prelazione su fondi rustici e l'illegittimità di un contratto di compravendita a favore di terzi sui medesimi terreni, nonché l'attribuzione del diritto di proprietà sugli stessi. La sentenza era stata trasmessa, per la registrazione, all'Agenzia delle Entrate a cura della cancelleria. L'Amministrazione finanziaria negava le agevolazioni afferenti la p.p.c. in quanto pur sussistendo in astratto i requisiti dell'agevolazione, quest'ultima non era stata richiesta all'atto della registrazione, con conseguente decadenza della contribuente dal beneficio. L'atto era, quindi, tassato con l'imposta di registro e quelle ipotecaria e catastale in misura proporzionale. La C.T.P. respingeva il ricorso mentre la C.T.R. riformava la decisione di primo grado accogliendo l'appello. Cassando la sentenza dei giudici tributari, la Suprema Corte ha rilevato come la stessa abbia già avuto modo di affermare in presenza di agevolazioni relative all'imposta di registro, laddove questa abbia quale presupposto un atto giudiziario soggetto a registrazione su iniziativa della cancelleria, la parte debba esplicitare l'intenzione di avvalersi del beneficio. A tale riguardo è presa a riferimento la giurisprudenza circa l'usucapione accertata tramite sentenza dove è stato fatto presente che anche quando il contribuente intenda far valere il proprio diritto all'applicazione dei relativi benefici, rendendosi acquirente a titolo originario, come nel caso di usucapione, deve provvedere a rendere le anzidette dichiarazioni prima della registrazione del provvedimento di trasferimento (sentenza o decreto) del giudice, che costituisce l'atto al quale va riconosciuta efficacia traslativa della proprietà del bene. Cfr. Cass. Sez. V 11 giugno 2010, n. 14117, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 6, 902; Cass. Sez. VI 6 giugno 2016, n. 11560, *ivi*, 2016.

*

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

Cass. Sez. Trib. 11 maggio 2026, n. 13669 - Stalla, pres.; Candia, est.; Dell'Erba, P.M. (conf.) - Po.Gi. (avv. Mignolli) c. Comune di S. *(Cassa con rinvio Comm. trib. reg. 26 novembre 2021)*

Imposte e tasse - IMU - Terreni agricoli - Esenzione - Coltivatore diretto - Conduzione dei terreni - Obbligo dichiarazione IMU - Conoscenza qualificata del Comune - Agevolazioni tributarie - Sussistono.

In tema di IMU, l'esenzione prevista dall'art. 1, comma 13, della legge n. 208/2015 per i terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola non presuppone la presentazione della dichiarazione qualora i relativi requisiti soggettivi e oggettivi siano già nella conoscenza qualificata del Comune, acquisita anche nell'ambito di precedenti rapporti tributari o dell'attività amministrativa dell'ente. L'obbligo dichiarativo permane soltanto nei casi in cui l'agevolazione dipenda da dati o circostanze non conoscibili attra verso le banche dati disponibili o non già note all'amministrazione. La dichiarazione eventualmente resa conserva efficacia anche per gli anni successivi in assenza di variazioni rilevanti (1).

(1) Il principio di leale collaborazione e buona fede, sancito dall'art. 10, comma 1, della legge n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente), comporta che l'inottemperanza di un adempimento, la cui osservanza costituisce un presupposto solo formale per il godimento di un'agevolazione, non impedisce comunque di riconoscere il diritto al beneficio al contribuente che abbia i requisiti per usufruire dello stesso, tanto più ove essi risultino da documentazione in possesso dell'ente impositore. È, quindi, irrilevante l'obbligo della dichiarazione IMU a carico del contribuente tutte le volte in cui il dato imponibile da denunciare sia rilevabile non solo mediante le procedure telematiche ma anche quando il medesimo (dato) sia già a conoscenza dell'ente impositore. Non sussiste, quindi, l'obbligo quando il Comune è già in possesso di elementi ed informazioni acquisite agevolmente tramite le procedure telematiche e banche catastali, ma anche quando la presentazione della dichiarazione si rivelerebbe del tutto superflua per essere il relativo dato già nella conoscenza qualificata dell'Ente impositore, in ragione dell'esercizio della propria attività amministrativa, per finalità non strettamente tributarie. A partire dall'anno di imposta 2016, in tema di IMU, per effetto dell'art. 1, comma 13, della legge n. 208/2015, i terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali sono esenti da imposta; la dichiarazione va presentata per rivendicare l'esenzione che derivi da dati non desumibili dalla banca dati catastali o qualora i presupposti dell'esonero derivino da circostanze fattuali di cui il Comune non ne abbia già conoscenza; la dichiarazione effettuata ha effetti che valgono anche per i successivi anni sempreché non siano intervenute variazioni. Il caso in esame ripropone questioni ormai note dove il Comune, da una parte, rivendicava il pagamento dell'imposta (anno 2016) nei confronti di taluni coltivatori, comproprietari di terreni agricoli e, di contro, questi che si opponevano sostenendo di essere esenti del tributo posto che, da sempre, avevano usufruito dei benefici, in materia di ICI, ad essi riservati. Il contenzioso aveva portato la C.T.R. a ritenere dovuta l'imposta poiché, a suo dire, era sempre indispensabile la dichiarazione IMU al fine di ottenere l'esenzione atteso che, nello specifico, la conduzione era nota solo agli interessati e non anche al Comune. Aveva, altresì dichiarato assorbito il motivo di appello con cui gli appellanti deducevano, sulla base della normativa sopra richiamata, che non sussistesse alcun successivo obbligo dichiarativo, essendo già note al Comune le condizioni, soggettive e oggettive, di conduzione dei terreni dei singoli ricorrenti. La Suprema Corte ha fatto presente che la C.T.R. avrebbe dovuto valutare appieno tale ultima circostanza, dovendo in realtà accertarsi, da un lato, se la conduzione dei terreni agricoli da parte dei ricorrenti/coltivatori diretti fosse effettivamente nota al Comune, non sussistendo in tal caso alcun onere dichiarativo da parte di questi e, dall'altro, se nell'anno d'imposta 2016, oggetto di accertamento, detta situazione soggettiva/oggettiva era perdurata concretamente. Cfr. Cass. Sez. Trib. 7 ottobre 2025, n. 26921, in *Giust. civ. Mass.*, 2026; 29 marzo 2025, n. 8280, *ivi*, 2025.

*

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

Cass. Sez. Trib. 11 maggio 2026, n. 13664 - Stalla, pres.; Candia, est.; Dell'Erba, P.M. (conf.) - Azienda Agricola San Lorenzo Snc (avv.ti Paolucci e Letizia) c. Comune di A (avv. Giangrande). *(Cassa in parte con rinvio Comm. trib. reg. Emilia-Romagna 23 novembre 2017)*

Imposte e tasse - ICI - Area edificabile - Utilizzazione agro-silvo-pastorale - Terreni agricoli condotti da società agricola - Imprenditore agricolo professionale (IAP) - Agevolazioni fiscali - Sussistenza del requisito soggettivo - Competono.

In tema di ICI, le agevolazioni previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992 si applicano anche alle società agricole di persone che possiedano i requisiti previsti dal d.lgs. n. 99/2004 per la qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), non potendo l'agevolazione essere esclusa per il solo fatto della veste societaria del soggetto passivo. Ai fini del beneficio, il giudice deve verificare sia il requisito soggettivo, relativo alla sussistenza della qualifica IAP in capo alla società secondo i criteri normativi, sia il requisito oggettivo della concreta utilizzazione agro-silvo-pastorale del fondo. In presenza di tali presupposti, l'area edificabile è considerata non fabbricabile ai fini della determinazione della base imponibile e il valore del terreno va calcolato secondo il criterio del reddito dominicale di cui all'art. 5, comma 7, d.lgs. n. 504/1992 (1).

(1) Come noto, in tema di ICI, le agevolazioni previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992, consistenti nel considerare agricolo anche il terreno posseduto da una società agricola di persone si applicano (a seguito della modifica dell'art. 12 della legge n. 153/1975, da parte dell'art. 10 del d.lgs. n. 228/2001 e della sua successiva abrogazione e sostituzione con l'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004) qualora detta società possa essere considerata imprenditore agricolo professionale (IAP), ove lo statuto preveda, quale oggetto sociale, l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c. ed almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo ovvero abbia conoscenze e competenze professionali, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1257 del 17 maggio 1999, e dedichi alle attività agricole, di cui al citato art. 2135 c.c., almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo, ricavando da dette attività almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro. Il principio è stato ribadito dalla Suprema Corte in relazione ad una vertenza che era stata avviata da una società agricola contro il Comune che rivendicava nei suoi confronti il pagamento dell'ICI per gli anni dal 2008 al 2010 in relazione ad un'area fabbricabile di cui era proprietaria la medesima società. Quest'ultima ricorreva alla C.T.P. che accoglieva le sue istanze mentre la C.T.R. riformava la decisione del primo giudice condividendo l'appello dell'Ente impositore. Fra le motivazioni a sostegno della legittimità degli avvisi di accertamento, la C.T.R. riteneva che non sussistessero, ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 446/1997, i presupposti del beneficio previsto per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli a titolo principale (IATP), posto che la norma escludeva dall'agevolazione ogni forma societaria, restando così irrilevante la nozione civilistica di imprenditore agricolo. La società contestava il tutto con un'articolata serie di ragioni, ritenute inammissibili dalla Suprema Corte poiché le censure difettavano di un'errata impostazione di fondo, basata sul diritto all'esenzione dal pagamento dell'imposta, che non sussisteva, operando semmai, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992 solo un diritto alla riduzione della tassazione. Sul punto, la Corte di legittimità ha infatti osservato che a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001 e poi del d.lgs. n. 99/2004 il quadro normativo è mutato profondamente incidendo sulla stessa configurazione del requisito soggettivo per la fruizione dell'agevolazione, fornendo una lettura più in linea con la normativa comunitaria; provvedimenti che hanno così esteso anche alle società agricole la possibilità di accedere ai benefici fiscali in questione. Il giudice regionale aveva disatteso, quindi, tali princìpi, non operando nessun accertamento fattuale sul requisito soggettivo dell'agevolazione richiesta, limitandosi (erroneamente) a negarla solo perché la ricorrente era una società di persona. Da ultimo, la Corte ha rilevato che la contestazione riguardava l'omessa denuncia, per cui, non essendo comunque in discussione l'obbligo del pagamento del tributo (sia pure in misura ridotta, ove dimostrate le relative condizioni), nessuna incertezza normativa poteva essere invocata per cui le sanzioni erano certamente dovute sebbene, eventualmente, da parametrare sulla diversa base imponibile, ove dimostrate le condizioni (soggettive ed oggettive) per ottenere la riduzione.

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

Compito demandato al giudice del rinvio. Cfr. Cass. Sez. Trib. 31 gennaio 2022, n. 2921, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 3, I, 857; 20 aprile 2022, n. 12639 ord. e n. 12640 ord., in *DeJure*; 20 aprile 2022; 8 settembre 2022, n. 26474 ord. e n. 26475 ord., *ivi*.

*

Cass. Sez. Trib. 20 aprile 2026 n. 10325 ord. - De Rosa, pres.; Taraschi, est. - Scarano (avv. De Lorenzi) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). *(Conferma Comm. trib. reg., Sez. dist. Taranto 1° marzo 2017)*

Imposte e tasse - IRPEF - Allevamento di animali - Cavalli da corsa - Qualificazione come attività agricola *ex* art. 32 del d.p.r. n. 917/1986 - Esclusione - Premi UNIRE - Reddito d'impresa.

L'allevamento di cavalli da corsa finalizzato ad attività agonistica si caratterizza per la sua autonomia rispetto allo sfruttamento, per la produzione agraria, del terreno, con annesse scuderie, sul quale si svolge e, pertanto, non può essere qualificata come agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c., richiedendo un complesso di conoscenze tecniche in settore sostanzialmente estraneo a quello propriamente agricolo. I premi UNIRE "al traguardo" vinti dai proprietari di cavalli da corsa restano pertanto estranei alla fase di allevamento e, perciò, fuori dall'ordinaria attività agraria, costituendo reddito autonomamente tassabile rispetto a quello fondiari (1).

(1) L'art. 9 del d.lgs. n. 173/1998 considerava imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 2135 c.c. (allora vigente) anche coloro che esercitavano l'attività di allevamento di equini di qualsiasi razza in connessione con l'azienda agricola. La finalità della norma era quella di far rientrare nell'ambito agrario qualsiasi tipo di equino, compresi i cavalli da corsa. Poiché tale connessione con l'attività agricola destava diversi dubbi, con la revisione dell'art. 2135 c.c., il legislatore ritenne che la disposizione citata fosse implicitamente superata. La Suprema Corte, avvallando questa tesi (ormai consolidata per la giurisprudenza), si è espressa rilevando che i cavalli da corsa o da equitazione rivestono caratteristiche incompatibili con l'esercizio dell'attività agricola con riguardo non alla fase di allevamento, quanto a quelle successive. Più propriamente, la riproduzione e l'allevamento di puledri rientra tra le attività agricole mentre la fase successiva, prettamente legata al loro addestramento all'equitazione, ne è fuori in quanto richiede conoscenze tecniche del tutto particolari che esorbitano dal mondo agricolo. I premi erogati ai proprietari di cavalli da corsa, frutto dell'attività agonistica, sono considerati componenti positivi di reddito d'impresa e, quindi, non riferibili all'attività agricola. Il caso di specie è quello di un imprenditore agricolo che nel 1995 era dedito all'allevamento di cavalli, in gran parte destinati alla macellazione e/o riproduzione e solo alcuni utilizzati, a titolo di *hobby* personale, nelle gare ippiche. Per l'Amministrazione finanziaria sussistevano i presupposti del reddito d'impresa determinato, nello specifico, in base alla differenza fra i premi UNIRE percepiti dal contribuente e i costi accertati, per cui recuperava a tassazione le maggiori imposte a titolo di IRPEF. Il contenzioso, che era conseguito, aveva visto la C.T.P. accogliere il ricorso del contribuente ritenendo che il medesimo svolgesse attività di coltivatore diretto ed imprenditore agricolo *ex* art. 2135 c.c., stante lo sfruttamento del terreno per l'alimentazione del bestiame; peraltro, l'allevamento si caratterizzava per la produzione di equini da macellazione e solo alcuni capi venivano utilizzati con finalità agonistiche, i cui proventi erano stati sottoposti a ritenuta d'imposta. Di diverso parere, la C.T.R. che condivideva l'appello dell'Agenzia delle Entrate rilevando, al riguardo, che l'allevamento dei cavalli fosse finalizzato all'attività agonistica della scuderia del contribuente, non collegata allo sfruttamento dei terreni per la produzione agraria/zootecnica e, quindi, non qualificabile come agricola. Respingendo il ricorso del contribuente, la Suprema Corte ha rilevato che sebbene il contribuente svolgesse nel 1995 un'attività propriamente agricola, la partecipazione a gare ippiche a livello agonistico rendeva quest'ultima operazione rientrante nell'ambito dell'esercizio di un'attività d'impresa, con conseguente applicazione della relativa disciplina fiscale. Pertanto, l'ufficio aveva operato correttamente considerando quali ricavi d'impresa i premi, al traguardo, versati dall'UNIRE previa detrazione dei costi accertati in sede di verifica. Cfr. Cass. Sez. Trib. 12 febbraio 1981, n. 857, in questa Riv., 1981, 339; Sez. Lav. 3 luglio 1981, n. 4336, *ivi*, 1982, 94.

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

*

Cass. Sez. V 17 aprile 2026, n. 9916_ord. - Stalla, pres.; Massafra, est. - Paba Maria (avv. Manca Bitti) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). *(Accoglie il ricorso)*

Imposte e tasse - Imposta di successione - Dichiarazione - Accettazione con beneficio d'inventario - Accertamento - Liquidazione d'imposta - Procedura di liquidazione dell'erede dei beni ereditari non completata - Eventuale residuo attivo dell'asse ereditario - Obbligazione tributaria fatta valere solo dopo aver accertato la sussistenza del residuo attivo.

Nel procedimento di accettazione dell'eredità con beneficio d'inventario l'Agenzia delle Entrate non può emettere la cartella di pagamento prima del completamento della procedura di liquidazione dei debiti ereditari da parte dell'erede (1).

(1) Come noto, quando un chiamato all'eredità non è certo della situazione patrimoniale del defunto, allo scopo di evitare la confusione dei patrimoni, e rispondere perciò illimitatamente dei debiti ereditari, può accettare l'eredità con beneficio d'inventario (art. 484 c.c.). L'accettazione c.d. «beneficiata» ha, quindi, l'effetto di evitare la confusione dei patrimoni. La normativa ha valenza generale nel senso che tutti possono fruirne. Con l'ordinanza in oggetto la Suprema Corte ha posto un limite all'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria rilevando che questa non può esigere le imposte di successione, ipotecaria e catastale sino a quando non sia chiusa la procedura di liquidazione dei debiti ereditari, e sempre che sussista un residuo attivo in favore dell'erede. La riscossione sarà, pertanto, possibile solo se, una volta soddisfatti tutti creditori, rimanga nella sua disponibilità un residuo attivo patrimoniale. D'altronde, l'accettazione con beneficio d'inventario è posta a tutela dell'erede il quale, al momento dell'apertura della successione, non è ancora in grado di quantificare il patrimonio per cui una eventuale azione del Fisco nei suoi confronti, prima che questo sia stimato compiutamente, avrebbe come unico risultato quello di vanificare la stessa portata della norma, svuotandola di qualsiasi contenuto. Il principio è stato affermato a seguito, di un contenzioso riguardante il decesso di un coniuge. L'altro, erede superstite accettava l'eredità del *de cuius* con beneficio d'inventario. Prima però che il procedimento di accettazione beneficiata fosse concluso, e successivamente alla presentazione della dichiarazione di successione, l'Agenzia delle Entrate notificava (anno 2016) un avviso di liquidazione con il quale era liquidata la relativa imposta. Sebbene le Commissioni tributarie si fossero dichiarate a favore dell'operato del Fisco, i giudici di legittimità hanno accolto il ricorso dell'erede richiamandosi ad una consolidata giurisprudenza che impedisce ogni attività liquidatoria, da parte dell'Amministrazione finanziaria, finché non si sia conclusa la procedura volta a soddisfare i creditori e sempreché sia rimasto un residuo attivo del patrimonio ereditario. Poiché tutti possono avvalersi di questo strumento, può così capitare, ad esempio, che tra i beni caduti in successione vi possa essere un'azienda agricola, per cui è evidente come la sua gestione imprenditoriale da parte degli eredi, che intendono avvalersi del beneficio d'inventario, appaia quantomeno complicata. E ciò per il semplice fatto che il codice civile non ha contemplato l'ipotesi che in una eredità beneficiata sia ricompresa un'azienda. Ebbene, in questo caso, prima della dichiarazione di accettazione beneficiata (e della redazione dell'inventario) il chiamato che intenda avvalersi del beneficio non può vendere merci e prodotti, né incassarne il prezzo, né stipulare contratti relativi all'impresa, a meno che non si tratti di atti conservativi, di vigilanza e di amministrazione temporanea, come stabilito dall'art. 460 del codice civile e con la preventiva autorizzazione del giudice. Cfr. Cass. Sez. V 11 maggio 2018, n. 11458, in *Giust. civ. Mass.*, 2018; 2 luglio 2025, n. 17992 ord., *ivi*, 2025.

*

Cass. Sez. Trib. 11 aprile 2026, n. 9129 ord. - Di Pisa, pres.; Lo Sardo, est. - Rosai Pontini Società Agricola Semplice (avv. Albanese) c. Comune di Aprilia (LT). *(Casa con rinvio Comm. trib. reg. Lazio, Sez. Latina 10 luglio 2018)*

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

Imposte e tasse - TARSU - Assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi a quelli urbani - Criteri qualitativi e quantitativi - Omessa indicazione nella delibera del Comune - Illegittimità.

Dopo le riforme normative, spetta ai Comuni stabilire se i rifiuti speciali non pericolosi siano assimilabili a quelli urbani, ma tale assimilazione deve avvenire sia in base a criteri qualitativi che quantitativi. La sola previsione qualitativa (cioè il tipo di rifiuto) non è sufficiente: è necessario anche valutare la quantità, per garantire la sostenibilità del servizio pubblico di smaltimento. Se il Comune non prevede entrambi i criteri, la delibera di assimilazione è illegittima e può essere disapplicata dal giudice. In tal caso, si applica la disciplina dei rifiuti speciali, che può comportare esenzioni o riduzioni della superficie tassabile, se il contribuente dimostra lo smaltimento autonomo (1).

(1) L'ordinanza in esame riguarda l'insufficiente versamento della TARSU, da parte di un'azienda agricola (anni 2008 e 2009), nei confronti del Comune che rivendicava il relativo adempimento. Il contribuente, in sede contenziosa, faceva presente che l'Ente in questione aveva deciso l'assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 7, comma 2, lett. *a*), *c*), *d*) e *f*), del d.lgs. n. 22/1997 (Decreto Ronchi), senza prevedere criteri quantitativi di assimilazione in rapporto alle superfici imponibili; da qui, il ricorso avverso la sentenza della C.T.R. che, di diverso avviso, sosteneva come l'assimilazione, deliberata dal Comune con proprio regolamento, costituisse comunque titolo di riscossione a prescindere dai predetti criteri. Esaminando i termini della controversia la Suprema Corte ha osservato che l'utilizzo del metodo combinato della qualità e quantità trova il suo principale argomento giustificativo nella stessa normativa di riferimento (art. 21 del d.lgs. n. 22/1997) che, nel definire le competenze del Comune fa riferimento ad una assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento. Tale doppio criterio corrisponde anche alla *ratio legis*, da individuarsi sia nella necessità di escludere ogni ipotesi di danno ambientale correlato alla raccolta e allo smaltimento del rifiuto assimilato, sia in quella di assicurare una gestione dei rifiuti urbani da parte dei Comuni ispirata a princìpi di efficienza, efficacia ed economicità. In sostanza, per la Suprema Corte l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani si basava sulla presenza, nel regolamento comunale, di entrambi i criteri, qualitativi e quantitativi, per cui la sola previsione qualitativa non era di per sé sufficiente a validare la delibera del Comune. Cosa che, nel caso di specie, era emersa in quanto il regolamento difettava del criterio quantitativo rendendo così illegittima la delibera. La C.T.R. aveva omesso di appurare tale carenza per cui la sentenza andava cassata. Va da sé che l'eventuale assenza, nel regolamento, di entrambi i criteri avrebbe comportato una diversa qualificazione dei rifiuti i quali sarebbero stati a tutti gli effetti «speciali», come tali non soggetti a tributo, ma sottoposti a smaltimento da parte di soggetto (terzo) autorizzato. Cfr. Cass., Sez. Trib. 31 luglio 2015, n. 16235, in *Giust. civ. Mass.*, 2015; 5 settembre 2016, n. 17662 ord., in *DeJue*; 14 settembre 2016, n. 18054, in *Giust. civ. Mass.*, 2016; 3 novembre 2016, n. 22223, *ivi*, 2017.

*

Cass. Sez. Trib. 10 aprile 2026 n. 9035 ord. - Succio, pres.; D'Alessandro, est. - Savana s.r.l. società agricola (avv. Occhiuto) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). *(Rigetta il ricorso)*

Imposte e tasse - IVA - Terreni dati in godimento a terzi da parte di società agricola - Corrispettivo per prestazioni da essa svolte nell'ambito di tale rapporto - Esclusa la previsione del contratto di affitto di fondo rustico - Contratto di permuta - Operazione soggetta a tassazione in presenza di corrispettivo.

In tema di IVA, la permuta non deve essere considerata come un'unica operazione, ma come più operazioni tra loro indipendenti, autonome ai fini della tassazione e

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

alle quali va applicata la relativa disciplina, in merito alla sussistenza dei presupposti di assoggettamento all'imposta ed in ordine alla determinazione di base imponibile ed aliquota; ai detti fini, l'art. 11 del d.p.r. n. 633 del 1972 amplia la nozione di permuta rispetto a quella civilistica, contenuta nell'art. 1552 c.c., estendendola anche alle ipotesi di permute tra beni e servizi e di servizi con altri servizi. Ne consegue che, in tale ultimo caso, il ricevimento da parte di uno dei due contraenti del servizio (nella specie relativo alla risistemazione da parte del conduttore dell'immobile locato a fronte della riduzione del relativo canone operata dal locatore) equivale, in parte qua*, al pagamento del corrispettivo ed è in tale momento che l'operazione si considera effettuata ai fini IVA (1).*

(1) Il caso esaminato dalla Suprema Corte è quello di una società agricola a cui era stato notificato un avviso di accertamento in relazione a maggiori imponibili IRPEG, IRAP e IVA che l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate aveva determinato. L'accertamento si fondava sul rilievo che erano stati conseguiti maggiori ricavi, non fatturati, in relazione a prestazioni di servizi da essa svolte nell'ambito di un contratto di permuta. Opponendosi, l'interessata presentava ricorso alla C.T.P. che lo accoglieva ritenendo che, nella fattispecie, si trattasse di un contratto di affitto di fondo rustico e che il servizio prestato dalla società costituisse il corrispettivo della cessione in godimento di terreni. Di altro parere la C.T.R. che legittimava l'appello dell'Amministrazione finanziaria evidenziando come, invece, il contratto in questione fosse riconducibile nell'ambito della permuta poiché prevedeva, in cambio della coltivazione dei terreni e della raccolta di olive da cedere ai proprietari dei fondi, la cessione dei frutti pendenti di terreni coltivati a noccioleto e ad agrumeto. Il problema era, quindi, quello della classificazione di tale tipologia contrattuale e della conseguente tassazione. Per i giudici tributari sussistevano i presupposti della permuta poiché l'operazione prevedeva reciproche prestazioni. Orbene, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. n. 633/1972, sono soggette ad IVA le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate in corrispettivo di altre cessioni di beni o prestazioni di servizi. La giurisprudenza della Suprema Corte ha chiarito che le reciproche prestazioni che caratterizzano la permuta sono autonome ai fini della tassazione, dovendo a ciascuna di esse essere applicata la relativa disciplina IVA sia in merito alla sussistenza dei presupposti di assoggettamento al tributo, sia in merito alla determinazione della base imponibile ed all'aliquota applicabile. Il fatto che tali reciproche prestazioni fossero autonome non portava a escludere che, nel caso di specie, il tutto fosse comunque avvenuto nell'ambito di un disegno unitario, proprio della permuta. Fra l'altro, oggetto dello scambio, proprio delle operazioni permutative, possono essere anche prestazioni di servizi, cosicché viene ampliata la nozione di permuta rispetto a quella civilistica, contenuta nell'art. 1552 c.c. Nello specifico, la C.T.R., così decidendo, aveva rispettato la normativa tributaria di riferimento atteso che a carico della società erano appunto previste, oltre alla cessione delle olive, le attività di coltivazione e manutenzione dei fondi, attività aventi un loro apprezzabile valore economico indipendentemente dall'effettiva produzione dei frutti; attività il cui corrispettivo era stato corrisposto a fronte di un servizio reso da parte della società cessionaria, Cfr. Cass. Sez. Trib. 19 gennaio 2023, n. 1605, ord., in *Giust. civ.Mass.*, 2023.

*

Cass. Sez. Trib. 25 marzo 2026 n. 7201 ord. – Crucitti, pres.; Napolitano, est. - Azienda Agricola La Sorgente (avv. Tapparo) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). *(Conferma Comm. trib. reg. Lombardia – Brescia 8 maggio 2017)*

Imposte e tasse - IVA e IRAP - Azienda agricola - Cessione latte fuori quota - Simulazione contratti di compravendita di vacche lattifere e di soccida con altra società acquirente - Elusione contingentamento norme europee delle quote - Regime speciale di detrazione (*ex* art. 34 del d.p.r. n. 633/1972) - Non compete.

La mancata emissione e registrazione di regolari fatture, unitamente alla simulazione dei suddetti contratti di compravendita e di soccida, non consente il ricono-

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

scimento del diritto di calcolare in detrazione l'imposta corrispondente alle operazioni non fatturate e non dichiarate, così come non consente un'attività di controllo sostanziale da parte dell'amministrazione finanziaria (1).

(1) La Suprema Corte è tornata ad occuparsi di un tema che è stato già oggetto di contenzioso: quello cioè di contratti di compravendita di vacche lattifere e di soccida posti in essere in modo fraudolento al fine di celare, mediante un meccanismo elusivo, la produzione e vendita di «quote latte» in violazione del contingentamento di quote imposto dall'Unione europea. Il caso, che si è ripresentato, riguardava un'azienda agricola che, per sottrarsi alle norme comunitarie circa il contingentamento della produzione di latte, aveva simulato dei contratti di compravendita di vacche lattifere e di soccida con altra società; quest'ultima aveva poi conferito il bestiame nel contratto di soccida in modo tale da celare la vendita di latte fuori quota. L'Agenzia delle Entrate accertava un maggior debito d'imposta IRAP e IVA, in relazione alla produzione e alla vendita di latte «in nero», con applicazione delle relative sanzioni. Inoltre, tale comportamento elusivo precludeva il riconoscimento del regime speciale della detrazione IVA forfettaria previsto dall'art. 34 del d.p.r. n. 633/1972. Caduto il velo della simulazione, la contribuente, in sede contenziosa, faceva presente di essere comunque un imprenditore agricolo, di aver ceduto animali e, come tale, di avere diritto al regime agevolato. La C.T.P. rigettava il ricorso mentre la C.T.R., a seguito di successivo appello, riformava la sentenza di primo grado, annullando l'avviso di accertamento. Il problema che si poneva era se questa simulazione avesse creato ostacoli all'esercizio dell'attività di controllo dell'ufficio perché, se del caso, questo avrebbe impedito di accedere all'invocata detrazione. La risposta della C.T.R era stata palese; con la simulazione erano state occultate le vendite di latte «eccedentario», sicché si sarebbe concretizzato proprio quell'ostacolo all'attività di controllo dell'ufficio tale esclude il diritto alla detrazione. La Suprema Corte, uniformandosi a quanto rilevato dal giudice di merito, ha affermato che l'esclusione del diritto alla detrazione, nel caso di specie, si giustificava non in base all'assenza dei requisiti sostanziali, soggettivi e oggettivi (che tuttavia sussistevano in capo alla contribuente) ma perché quest'ultima aveva posto in essere atti (contratti simulati), con chiaro intento fraudolento, tesi ad ostacolare l'attività di controllo dell'ufficio. Cfr. Cass. Sez. Trib. 20 maggio 2016, n. 10470, in *DeJure*.

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

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

Cons. Stato, Sez. IV 9 giugno 2026, n. 4648 - Martino, pres. f.f.; Rotondo, est. - Verdembiente s.r.l. ed a. (avv.ti Tanzarella e Corbyons) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Trattamento dei rifiuti - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Competenza esclusiva dello Stato - Potere regionale di inasprimento degli standard ambientali - Conclusioni BAT (Best Available Techniques) -

In materia di tutela dell'ambiente, dotata di natura "trasversale", le Regioni hanno la facoltà di adottare forme di protezione giuridica più restrittive rispetto ai livelli minimi uniformi definiti dallo Stato o dalle Conclusioni europee sulle migliori tecniche disponibili (BAT), qualora ciò sia richiesto da situazioni particolari e criticità specifiche del territorio. Ai sensi dell'art. 195, comma 5 bis*, del d.lgs. n. 152/2006, nelle more della definizione dei criteri statali, la Regione può legittimamente dettare una disciplina tecnica di maggior dettaglio per il trattamento dei rifiuti, volta a innalzare gli standard di tutela e orientare l'esercizio delle funzioni amministrative provinciali in sede di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA). Tale potestà, espressione dei princìpi di sussidiarietà e adeguatezza, non configura una violazione della competenza legislativa esclusiva statale né dei principi di concorrenza e libertà di iniziativa economica, purché l'intervento sia proporzionato e motivato da effettive esigenze di salvaguardia della salute e dell'ecosistema locale (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini. In tema di riparto di competenze (in particolare, sulla competenza residuale alle Regioni) cfr. Corte cost. 15 giugno 2011, n. 187, in *Giur. cost.*, 2011, 3, 2420.

*

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 3 giugno 2026 n. 777 - Pedron, pres.; Cappelli, est. - C.S.V. srl (avv.ti Adamo e Cudini) c. Comune di Verdello (avv. Ballerini).

Edilizia e urbanistica - Abusi edilizi - Ordine di demolizione e/o rimozione - Ripristino dello stato dei luoghi - Utilizzazione di un'area agricola come pertinenza di un'attività produttiva industriale - Legittimità - Fattispecie.

È legittima l'ordinanza con la quale il Comune ha ingiunto la rimozione di materiali e di attrezzature (nella specie, metallici), depositati nell'area pertinenziale ad un edificio destinato ad attività produttiva industriale, nel caso in cui si tratti di un terreno avente, sotto il profilo urbanistico, destinazione agricola; l'elemento che caratterizza le opere in zona agricola è la strumentalità rispetto all'attività agricola, che seppure intesa in senso ampio, e quindi comprensiva di lavorazioni con

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

macchinari complessi, deve comunque avere una connessione con la produzione agricola del fondo; inoltre, se non può escludersi, in modo assoluto, l'ammissibilità in zona agricola di un utilizzo non agricolo temporalmente limitato, la legittimità di una simile soluzione richiede comunque un'autorizzazione da parte dell'amministrazione nell'ambito di un accordo che preveda un bilanciamento delle utilità private con utilità pubbliche almeno equivalenti. Il caso in esame si colloca completamente al di fuori di questa ipotesi, sia perché manca una convenzione con il Comune, sia perché quella che parte ricorrente qualifica come temporanea è la condizione delle singole partite di materiale metallico destinate ai consumatori finali, che sono dunque in transito, mentre la necessità di disporre di uno spazio esterno per questo tipo di deposito è in ogni caso un elemento stabile e permanente dell'organizzazione aziendale, e comporta la definitiva trasformazione dell'area agricola. In questo quadro, è da ritenersi esaustivo, sotto il profilo della motivazione, il richiamo alla destinazione agricola dell'area, essendo evidentemente nota alla ricorrente la tipologia di utilizzazione degli spazi esterni e la connessione del deposito con la produzione industriale (1).

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

*

Cons. Stato, Sez. IV 26 maggio 2026, n. 4238 - Martino, pres. f.f.; Carrano, est. - Rigenio s.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Provincia di Pavia (avv. Salvemini) ed a.

Acque - Contaminazione per il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee - Individuazione del soggetto responsabile - Principio "chi inquina paga" - Criterio del "più probabile che non" - Onere della prova - Nesso di causalità nella responsabilità ambientale.

In forza del principio "chi inquina paga", l'onere di provare il nesso di causalità tra l'attività industriale e l'inquinamento spetta all'amministrazione, la quale deve operare secondo il criterio del "più probabile che non". Tale dimostrazione può fondarsi su presunzioni semplici, quali la vicinanza dell'impianto all'area contaminata e la specifica corrispondenza tra le sostanze rilevate e quelle impiegate nel ciclo produttivo dell'operatore. Soltanto una volta che l'autorità abbia fornito indizi gravi, precisi e concordanti circa la sussistenza del legame eziologico, l'onere probatorio si sposta sul privato, il quale è tenuto a fornire una prova liberatoria analitica circa la reale dinamica degli eventi. È pertanto illegittimo il provvedimento che imputi la responsabilità della contaminazione in via apodittica, basandosi sul solo superamento delle soglie di contaminazione e sulla proprietà del sito, omettendo di indagare l'effettiva correlazione tra i componenti trattati dall'impresa e l'inquinante rinvenuto (1).

(1) In senso conforme cfr. Cons. Stato, Sez. IV 22 luglio 2024, n. 6596, in *www.osservatorioagromafie.it*; Cons. Stato, Sez. IV 4 dicembre 2017, n. 5668, in *Foro amm.*, 2017, 12, 2381.

*

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

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 22 maggio 2026 n. 1486 - Burzichelli, pres.; Caminiti, est. - Renteco S.r.l. (avv.ti Mandolfo e Marano) c. Assessorato Territorio e Ambiente (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Compatibilità ambientale - Discarica - Rifiuti speciali - Non pericolosi - Distanza minima dal centro abitato - Criterio escludente - Recinzione - Perimetro - Diniego - Vizio assorbente - Destinazione urbanistica - Trattamento rifiuti - Nuovo impianto - Autorizzazione.

In materia di valutazione di impatto ambientale, la violazione della distanza minima di 500 metri tra la recinzione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi e non putrescibili e il perimetro del centro abitato, prevista dal d.p.r.s. n. 10/2017 come criterio escludente, costituisce vizio assorbente e sufficiente a giustificare il diniego di compatibilità ambientale. Tale limite mantiene natura cogente e inderogabile per le discariche, sicché non può essere superato né dalla destinazione urbanistica dell'area a trattamento rifiuti, né dalla prospettazione dell'impianto come "esistente", ove la precedente autorizzazione sia decaduta e mai attuata (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini. In tema di localizzazione privilegiata in aree industriali, la deroga al vincolo di distanza si applica solo agli impianti di smaltimento e recupero, ma non alle discariche (cfr. T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 22 gennaio 2021, n. 204, in *www.osservatorioagromafie.it*, confermata da Cons. giust. amm. Reg. Sic. 27 gennaio 2022, n. 126, *ivi*).

*

Cons. Stato, Sez. IV 20 maggio 2026 n. 4045 - Carbone, pres.; Arrivi, est. - Italchemical Industriale s.r.l. (avv.ti Cordasco e Bogino) c. Provincia di Frosinone (avv. Iadecola) ed a.

Ambiente - Individuazione del responsabile della potenziale contaminazione di un sito industriale - Nesso di causalità - Natura della responsabilità nella bonifica ambientale - Criterio del "più probabile che non" - Contribuzione al rischio - Onere della prova - Responsabilità oggettiva.

In tema di bonifica di siti contaminati, l'accertamento del nesso di causalità tra l'attività industriale e l'inquinamento deve fondarsi sul criterio civilistico del "più probabile che non", inteso come contribuzione al rischio del verificarsi della contaminazione. L'Amministrazione può assolvere l'onere probatorio attraverso presunzioni semplici, quali la vicinanza dell'impianto al sito impattato e la corrispondenza tra le sostanze rinvenute e quelle potenzialmente impiegate nei cicli produttivi, desunte anche dall'oggetto sociale. Una volta forniti indizi gravi, precisi e concordanti, spetta al privato l'onere di fornire una prova contraria analitica su fattori eziologici alternativi o sull'origine naturale del fenomeno. Gli obblighi di bonifica e messa in sicurezza previsti dalla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 configurano una responsabilità oggettiva che prescinde dall'accertamento del dolo o della colpa, differenziandosi dalla fattispecie del risarcimento del danno ambientale di cui alla Parte VI del medesimo decreto (1).

(1) Sull'accertamento del nesso fra una determinata causa di inquinamento e i relativi effetti (criterio del

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

"più probabile che non") cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 22 ottobre 2019, n. 10, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Sez. IV 7 gennaio 2021, n. 172, *ivi*; 22 luglio 2024, n. 6596, in *www.osservatorioagromafie.it*, conformemente all'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, nell'interpretare il principio "chi inquina paga", ha escluso qualsiasi connotazione penalistica della responsabilità e, correlatamente, ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ossia come contribuzione da parte di un soggetto al rischio del verificarsi dell'inquinamento (Corte giust. 9 marzo 2010, in causa C-378/08, in *Racc.* 2010 I-01919; 4 marzo 2015, in causa C-534/13, in *Foro it.* 2015, 6, IV, 293. Circa la prova della responsabilità da inquinamento (che può essere data in via diretta o indiretta, ossia anche mediante presunzioni semplici (artt. 2727 e 2729 cod. civ.), quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività, cfr. Cons. Stato, Sez. IV 4 dicembre 2017, n. 5668, in *Foro amm.*, 2017, 12, 2381; 22 luglio 2024, n. 6596, cit.

*

Cons. Stato, Sez. IV 19 maggio 2026, n. 4000 - Carbone, pres.; Carrano, est. - Idea 4 S.r.l. (avv.ti Zerella e Salanitri) c. Comune di Magliano Romano (avv.ti Teofilatto, Terracciano e Di Matteo) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica - Inammissibilità del rinnovo semplificato in presenza di vincoli paesaggistici sopravvenuti.

La procedura di rinnovo dell'autorizzazione per la gestione di una discarica mediante autocertificazione, ai sensi dell'art. 209, d.lgs. n. 152/2006, non presuppone l'assoluta immutabilità dello stato di fatto dell'impianto rispetto all'autorizzazione originaria, bensì la mera legittimità delle eventuali modifiche intervenute. Tuttavia, la sopravvenienza di un vincolo paesaggistico o ambientale (nella specie, un vincolo boschivo) in epoca successiva al rilascio del titolo originario ma precedente all'istanza di rinnovo, preclude l'utilizzo del modulo semplificato. In sede di rinnovo, infatti, la conformità dell'impianto deve essere vagliata alla luce della disciplina urbanistica e paesaggistica vigente al momento della nuova istanza. Ne consegue che l'esistenza di un vincolo sopravvenuto impone il ricorso alla procedura ordinaria di cui all'art. 208, d.lgs. n. 152/2006, affinché l'amministrazione possa operare, tipicamente mediante conferenza di servizi e nel rispetto del principio del contrarius actus*, una rinnovata e puntuale valutazione tecnica circa la compatibilità dell'impianto con il mutato regime vincolistico dell'area (1).*

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

*

T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 22 maggio 2026, n. 269 - Caso, pres.; Luperto, est. - Aei Solar Project XXV S.r.l. (avv. Sticchi) c. Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE) (avv.ti Fantini, Onorato e Boschi) ed a.

Ambiente - Energia - Impianto fotovoltaico - Area agricola - Autorizzazione unica - Improcedibilità - Area idonea - Impianti industriali - Fonti rinnovabili - Provvedimenti vincolati - Idoneità dell'area - Consumo di suolo agricolo - Screening regionale - Verifica di assoggettabilità - Interesse pubblico - Energia elettrica.

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

È legittimo il provvedimento con cui l'Amministrazione dichiara improcedibile l'istanza di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra in area agricola, qualora l'area non sia qualificabile come idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-ter*), d.lgs. n. 199/2021. A tal fine, la presenza nelle vicinanze di un preesistente impianto fotovoltaico non consente di ritenere integrato il requisito della prossimità a impianti o stabilimenti industriali, non potendo detto impianto essere assimilato a tali categorie (1).*

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

*

Cons. Stato, Sez. IV 13 maggio 2026, n. 3779 - Lopilato, pres.; Conforti, est. - Marbo Italia s.r.l. (avv. Troise Mangoni) c. Città Metropolitana di Torino (avv.ti Massacesi, Bugalla) ed a.

Ambiente - Bonifica ambientale - Responsabilità solidale - Principio "chi inquina paga" - Responsabilità del contaminatore - Nesso causale - Standard del "più probabile che non" - Presunzioni semplici - Indizi gravi precisi e concordanti - Responsabilità solidale - Onere della prova - Rivalsa interna tra corresponsabili.

In tema di bonifica di siti inquinati, l'accertamento della responsabilità del soggetto contaminatore ex *art. 244, d.lgs. n. 152/2006 deve avvenire nel rispetto del principio "chi inquina paga" e si fonda sul criterio eziologico del "più probabile che non", ovvero sulla valutazione che il nesso tra condotta ed evento sia più probabile della sua negazione. L'Amministrazione può legittimamente ricorrere a presunzioni semplici e indizi gravi, precisi e concordanti, quali la vicinanza dell'impianto al sito inquinato e la corrispondenza tra le sostanze rinvenute e quelle impiegate nei processi produttivi. Qualora non sia possibile distinguere i contributi causali di più operatori avvicendatisi nel tempo, l'attività di bonifica può gravare in modo solidale su tutti i responsabili, poiché l'esigenza di tutela ambientale e della salute umana impone la sollecita esecuzione degli interventi, salvo il diritto di rivalsa nei rapporti interni tra corresponsabili. Grava sul privato l'onere di fornire prove analitiche e documentate per superare tali presunzioni, non essendo sufficiente ventilare genericamente la possibile responsabilità di terzi (1).*

(1) Sul rispetto del principio "chi inquina paga" nel procedimento di identificazione del responsabile della potenziale contaminazione e sull'accertamento del nesso di causalità fra la condotta attiva o omissiva cfr. Cons. Stato, Sez. VI 4 luglio 2025, n. 5765, in *www.osservatorioagromafie.it* (per la condotta attiva) e Cons. Stato, Sez. III 24 marzo 2025, n. 2377, *ivi* (per la condotto omissiva). Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV 7 gennaio 2021, n. 172, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Cons. Stato, Ad. plen. 22 ottobre 2019, n. 10, *ivi*; Cons. Stato, Sez. IV 10 marzo 2025, n. 1969, in *www.osservatorioagromafie.it*; 21 febbraio 2023, n. 1776, *ivi*; Corte giust. 4 marzo 2015, in causa C-534/13, in *Foro it*. 2015, 6, IV, 293; cfr. anche, in precedenza, la decisione del 9 marzo 2010, in causa C-378/08, in *Racc.* 2010 I-01919. Sull'onere della prova cfr. Cons. Stato, Sez. V 16 giugno 2009, n. 3885, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 152; Cons. Stato, Sez. IV 4 dicembre 2017, n. 5668, in *Foro amm.*, 2017, 12, 2381.

*

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

Cons. Stato, Sez. IV 11 maggio 2026, n. 3657 - Neri, pres.; Fratamico, est. - Regione Umbria (avv.ti Benci e Gobbo) c. Waldum Tadinum Energia s.r.l. (avv.ti Cancrini e Vagnucci) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Pianificazione regionale - Autosufficienza - Principio di prossimità - Fabbisogno impiantistico - PAUR - Discrezionalità tecnica - Concorrenza - Recupero energetico.

*In materia di gestione dei rifiuti, le Regioni sono titolari di un ampio potere di pianificazione (*ex *artt. 196 e 199 d.lgs. n. 152/2006), che consente di orientare la localizzazione e quantificare il fabbisogno impiantistico regionale secondo i principi di autosufficienza e prossimità. Tale programmazione costituisce un limite vincolante per l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), legittimando l'archiviazione di istanze autorizzatorie (PAUR) per impianti non coerenti con le necessità individuate dal Piano, purché frutto di discrezionalità tecnica non inficiata da manifesta illogicità. Tuttavia, mentre il servizio di raccolta può costituire oggetto di riserva monopolistica, il segmento a valle del trattamento e recupero energetico deve svolgersi in regime di libera concorrenza. È pertanto illegittima la clausola del Piano regionale che imponga una riserva di attività in favore del soggetto pubblico o l'esclusivo ricorso alla finanza di progetto per la realizzazione e gestione di detti impianti, configurando una "privativa" non prevista dalla legge e lesiva dei princìpi eurounitari di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini. V. Cons. Stato, Sez. II 14 febbraio 2024, n. 1466, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Cons. Stato, Sez. IV 8 settembre 2022, n. 7839, in *www.osservatorioagromafie.it*; Cons. Stato, Sez. VI 1° luglio 2021, n. 5025, ivi; Cons. Stato, Sez. IV 24 dicembre 2020, n. 8315, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Corte giust. 8 maggio 2019, in causa C-305/18, in *www.osservatorioagromafie.it*.

*

Cons. Stato, Sez. IV 11 maggio 2026, n. 3656 - Neri, pres.; Carrano, est. - Cappi ed a. (avv. Ceruti) c. Provincia di Mantova (avv.ti Persegati Ruggerini e Salemi) ed a.

Ambiente - Allevamenti zootecnici - Distanze minime dai centri abitati - Calcolo della soglia di ampliamento *una tantum* consentita dai regolamenti locali di igiene - Interpretazione della nozione di "peso animale insediato" negli allevamenti.

In tema di distanze minime dai centri abitati per gli allevamenti zootecnici esistenti, la nozione di "peso animale insediato" - rilevante ai fini del calcolo della soglia di ampliamento una tantum *consentita dai regolamenti locali di igiene - deve essere riferita alla capacità insediativa propria della struttura, intesa come elemento sostanziale e strutturale del sito. Tale parametro non può essere limitato al mero dato formale dei capi precedentemente autorizzati, poiché i titoli abilitativi (quali l'AIA o le autorizzazioni alle emissioni) possono subire variazioni o riduzioni nel tempo per fattori contingenti che non mutano l'originaria potenzialità fisica dell'impianto. Ne consegue che il raffronto per verificare il rispetto dei limiti percentuali di incremento va operato con la capacità di insediamento originaria del*

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

compendio, prescindendo dall'effettivo utilizzo della massima potenzialità in un determinato momento storico o da titoli autorizzativi intermedi meno capienti (1).

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

*

Cons. Stato, Sez. IV 8 maggio 2026, n. 3612 - Neri, pres.; Carrano, est. - Ambiente Guidonia s.r.l. (avv. Di Bonito) c. Associazione "Amici dell'Inviolata" Onlus ed a. (avv. Giangiacomo) ed a.

Ambiente - Impianto di trattamento meccanico-biologico per rifiuti urbani non pericolosi - Procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale - Durata dell'AIA - Limitazione.

È illegittima la limitazione temporale della durata di un'autorizzazione integrata ambientale (AIA) fissata per un termine inferiore a quello decennale previsto per legge. Tale riduzione è viziata se fondata su un presupposto - quale un vincolo paesaggistico - successivamente annullato in sede giurisdizionale, venendo meno le ragioni per derogare al regime ordinario di validità del titolo (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini. V. Cons. Stato, 12 luglio 2024, n. 6267, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*.

*

Cons. Stato, Sez. III 30 aprile 2026, n. 3384 - Franconiero, pres. f.f.; Ravasio, est. - Fagiolari S.r.l. (avv.ti Baldoni, Rampini, Corbyons) c. Comune di Panicale (avv. De Matteis) ed a.

Ambiente - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - PAUR (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) - Diniego autorizzazione ambientale - Discrezionalità nel giudizio di compatibilità ambientale - Prevalenza del modello di sviluppo territoriale sostenibile.

Il giudizio di compatibilità ambientale (VIA) costituisce espressione di un'ampia discrezionalità tecnica e amministrativa, sindacabile in sede giurisdizionale esclusivamente per macroscopici errori di fatto o manifesta illogicità. La preesistenza di precedenti valutazioni favorevoli non genera un affidamento legittimo né un autovincolo per l'Amministrazione qualora sia decorso un significativo lasso di tempo e il contesto territoriale abbia subito mutamenti nell'antropizzazione e nella vocazione socio-economica. È legittimo il diniego al rilascio del PAUR fondato sulla necessità di tutelare un modello di sviluppo orientato all'economia green*, al turismo di qualità e all'agricoltura biologica, come delineato da strumenti programmatori. L'impatto ambientale ostativo può derivare non solo dall'attività estrattiva diretta, ma anche dagli effetti secondari del traffico pesante (polveri ed emissioni), potenzialmente lesivi per siti protetti e attività ricettive, prevalendo l'interesse alla salvaguardia del paesaggio e della biodiversità rispetto allo sfruttamento minerario (1).*

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

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

*

Cons. Stato, Ad. plen. 30 aprile 2026, n. 1 - Maruotti, pres.; Franconiero, est. - Comune di Milano (avv.ti Bartolomeo, Lepore, Mandarano, Marinelli, Licciardo, Pelucchi e Autieri) c. Fallimento dell'Impresa Cavalleri Ottavio s.p.a. in liquidazione (avv.ti Sicari e Valsecchi) ed a.

Ambiente - Curatela fallimentare - Obbligo di rimozione rifiuti - Abbandono illecito di rifiuti - Aree di terzi - Responsabilità ambientale.

Ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e in continuità con i princìpi enunciati da questa Adunanza plenaria con la sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, la curatela fallimentare è obbligata alla rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito, anteriormente alla dichiarazione del fallimento, sia quando l'illecito abbandono sia stato effettuato in aree di proprietà dell'imprenditore fallito, entrate poi a far parte della massa attiva fallimentare, sia quando l'illecito abbandono dei rifiuti sia stato compiuto su aree di proprietà di terzi, in forza di un titolo contrattuale che abbia attribuito all'imprenditore la detenzione dell'area, autorizzando il deposito temporaneo dei rifiuti e prevedendo il successivo obbligo contrattuale di rimozione. L'obbligo di rimozione dei rifiuti e la correlata responsabilità, posti a carico della curatela fallimentare, concernenti i rifiuti abbandonati dall'imprenditore successivamente fallito, su aree appartenenti a soggetti terzi, ma di cui abbia acquisito la detenzione, in forza di un titolo contrattuale, derivano dal principio, espresso dalle direttive europee nn. 2004/35/CE e 2008/98/CE, secondo cui per determinare il soggetto detentore dei rifiuti, tenuto alla loro rimozione, occorre avere riguardo all'inerenza dei rifiuti stessi all'attività economica svolta, mentre è irrilevante la circostanza che detti rifiuti siano stati abbandonati in aree non appartenenti all'imprenditore fallito (1).

(1) In senso conforme cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 26 gennaio 2021, n. 3, in *www.osservatorioagromafie.it*.

*

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

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

In materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la mancata trasmissione del certificato di collaudo finale, previsto dall'art. 6, comma 8, del d.lgs. n. 28/2011, non determina la decadenza della procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) né può equipararsi all'assenza di titolo abilitativo. L'ordinanza di

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

ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 44, comma 2, del medesimo decreto, è applicabile esclusivamente in caso di totale mancanza della P.A.S. o di difformità sostanziale delle opere dal progetto assentito. In ossequio ai principi di legalità e proporzionalità, un'omissione meramente formale o documentale non può essere sanzionata con la demolizione dell'impianto, qualora le opere siano state materialmente ultimate entro il termine triennale di efficacia del titolo. Il collaudo assolve a una funzione di certificazione della conformità postuma e non costituisce elemento costitutivo del completamento dell'intervento, restando ontologicamente distinto dalla comunicazione di fine lavori (1).

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

*

Cons. Stato, Sez. IV 23 aprile 2026, n. 3192 - Lopilato, pres.; Fratamico, est. - Seletti ed a. (avv. Sommovigo) c. Azienda Unità sanitaria locale di Parma (avv. Pontiroli) ed a.

Ambiente - PAUR e AIA - Tutela della salute - Rapporto tra poteri sanitari del sindaco, autorizzazione integrata ambientale (AIA) e principio di precauzione.

In sede di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) e dell'AIA, i poteri di tutela della salute assegnati al sindaco dagli artt. 216 e 217 del T.U. delle leggi sanitarie devono ritenersi recessivi rispetto alle valutazioni tecniche compiute dagli organismi specializzati (ARPAE, AUSL) all'interno della Conferenza di servizi. Non è previsto un parere preventivo del sindaco con valenza autonomamente inibitoria, poiché la determinazione conclusiva della Conferenza sostituisce ogni atto di assenso di competenza delle amministrazioni coinvolte. Il principio di precauzione è pienamente rispettato qualora l'Amministrazione svolga un'istruttoria approfondita che, andando oltre il mero rispetto dei limiti normativi, utilizzi parametri scientifici cautelativi (come i valori DNEL) per escludere correlazioni causa-effetto tra emissioni e disagi sanitari. Tali valutazioni, essendo espressione di discrezionalità tecnica, sono sottratte al sindacato di merito del giudice amministrativo, salvo profili di manifesta irragionevolezza o palese travisamento dei fatti (1).

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

*

Cons. Stato, Sez. IV 20 aprile 2026 n. 3066 - Lamberti, pres. f.f.; Carrano, est. - Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (avv.ti Fonderico, Zotta e Farì) c. Provincia di Alessandria (avv.ti Terranova, Terzano, Vella e Fortuna) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Legittimazione del CO.N.O.U. all'impugnazione di autorizzazioni ambientali

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

Il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (CO.N.O.U.) è legittimato a impugnare il rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciato a una società consorziata per l'attività di rigenerazione. In quanto ente istituito dalla legge per il perseguimento di finalità di interesse generale, il Consorzio è titolare di situazioni giuridiche soggettive proprie, correlate al corretto espletamento dei compiti istituzionali e alla verifica della idoneità tecnica dei processi di trattamento dei rifiuti.

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

*

T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 14 aprile 2026, n. 254 - Cavallo, pres.; Luperto, est. - Lea Cellini (avv.ti Pezone, Simone) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Caccia - Pianificazione faunistico-venatoria - Territorio agro-silvo-pastorale - Protezione della fauna selvatica - Attività venatoria - Soglia minima di tutela - Esclusione del fondo dalla caccia - Diritto di proprietà - Convinzioni etiche e morali - Legittimità della richiesta di esclusione del fondo dalla caccia.

La quota del 20-30 per cento di territorio agro-silvo-pastorale destinata alla protezione della fauna selvatica, prevista dall'art. 10, comma 3, della legge n. 157/1992, costituisce una "soglia minima" di tutela funzionale alla conservazione del patrimonio faunistico e non un limite massimo invalicabile a favore dell'attività venatoria. Pertanto, il raggiungimento di tale percentuale nella pianificazione regionale non legittima il rigetto automatico dell'istanza di esclusione del fondo dalla caccia presentata dal proprietario ai sensi dell'art. 15, comma 4, della citata legge. Tale richiesta deve essere accolta qualora non ostacoli concretamente l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria, potendo essere fondata anche su ragioni etiche e morali. In ossequio ai princìpi della CEDU, il diritto di proprietà comprende infatti la facoltà di non rendere disponibile il proprio fondo per attività, quali la cattura e l'uccisione di animali, che risultino in contrasto con le convinzioni personali del titolare. L'amministrazione ha l'onere di fornire una motivazione puntuale che dimostri lo specifico pregiudizio arrecato dall'esclusione agli obiettivi del piano, non potendo limitarsi al mero richiamo dei limiti percentuali di legge (1).

(1) Sul punto v. T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 25 maggio 2020 n. 1055, in *www.osservatorioagromafie.it* che richiama T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 19 febbraio 1998, n. 231, in *Foro amm.*, 1998, 10; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 21 luglio 2009, n. 4404, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; T.A.R. Abruzzo - L'Aquila 18 ottobre 2004, n.1138, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 3042.

*

Cons. Stato, Sez. IV 16 marzo 2026, n. 2165 - Neri, pres.; Furno, est. - Fallimento (*Omissis*) s.r.l. (avv.ti Baciga, Rossi) c. Comune di Verona (avv.ti Michelon, Squadroni) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Bonifica di siti contaminati - Individuazione del responsabile - Riparto di competenze Prova scientifica di assoluta

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

certezza Necessità - Esclusione - Criterio del «più probabile che non» - Sufficienza.

In tema di bonifica di siti contaminati, l'individuazione del responsabile ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 non richiede una prova scientifica di assoluta certezza, essendo sufficiente il criterio del «più probabile che non», basato su una ricostruzione logica e coerente del nesso causale tra attività esercitata e inquinamento rilevato. Qualora il soggetto interessato abbia già attivato le procedure di indagine ambientale ex *art. 242, anche se sollecitato da ordinanze per rimozione di rifiuti, il Comune è legittimato ad ordinare il completamento della caratterizzazione e della bonifica, esercitando i poteri coercitivi di cui agli artt. 250 e 253 del Codice dell'ambiente. Tale competenza comunale sussiste ogniqualvolta il responsabile, pur avendo avviato il procedimento, non lo porti a compimento. Infine, il piano di caratterizzazione deve riguardare l'intero sito operativo e non solo specifiche porzioni, qualora la contaminazione sia riconducibile all'attività produttiva complessivamente svolta nell'area (1).*

(1) Sul punto v. Cons. Stato, Sez. IV 26 settembre 2025, n. 7565, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Cons. Stato, parere 28 marzo 2022, n. 656, *ivi.*

*

Cons. Stato, Sez. IV 9 marzo 2026, n. 1879 - Carbone, pres.; Furno, est. - Agenzia del Demanio (Avv. gen. Stato) c. Comune di Moncalieri (avv. Mirabile) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Responsabilità del proprietario demaniale per l'abbandono di rifiuti da parte di terzi.

*Ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, la responsabilità del proprietario per i rifiuti abbandonati da terzi ha natura soggettiva e richiede l'accertamento del dolo o della colpa, il cui onere probatorio grava sull'Amministrazione. Per i beni del demanio idrico statale, l'obbligo di rimozione e ripristino ricade sull'Agenzia del Demanio, poiché la gestione "materiale" e la custodia dei beni restano in capo all'Ente proprietario, non essendo incluse nelle funzioni amministrative delegate a Regioni o Comuni. La colpa si configura come consapevole inerzia (*culpa in omittendo*) qualora il proprietario, pur edotto dello stato di degrado e della reiterazione di sversamenti illeciti, ometta di adottare misure di vigilanza o cautele dissuasive (quali recinzioni o sbarramenti) che siano ragionevolmente esigibili in relazione alle dimensioni e alla localizzazione del fondo (1).*

(1) Sul punto v. Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2024, n. 5694, in *https://www.giustizia-amministrativa.it/*; Cons. Stato, Sez. IV 6 luglio 2022, n. 5384, in *www.osservatorioagromafie.it.*

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