RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 80 di Novembre 2026

NATURA DELLE CONVENZIONI PER L'ATTIVITÀ ESTRATTIVA E SUCCESSIONE NEGLI OBBLIGHI DI RIPRISTINO AMBIENTALE

DI FEDERICO VANETTI ED ELENA SERRA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 22 giugno 2026, n. 4966

Le convenzioni tra enti locali e operatori economici dirette a disciplinare il ripristino ambientale di siti estrattivi costituiscono accordi integrativi del provvedimento ex art. 11, L. 241/1990, ricadendo nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche per le controversie relative all'esecuzione e al risarcimento del danno. Tali obbligazioni, essendo funzionali alla tutela dell'ambiente e della collettività, hanno natura indivisibile, legittimando ciascun comune interessato ad agire separatamente per l'adempimento dell'intera prestazione. In caso di cessione di ramo d'azienda relativo all'attività estrattiva, l'acquirente succede negli obblighi di ripristino in forza del principio cuius commoda eius incommoda, risultando irrilevante la mancata voltura dei titoli autorizzatori qualora il cessionario abbia beneficiato delle utilità del sito. La natura pubblicistica di tali accordi prevale sui limiti civilistici del trasferimento dei debiti (art. 2560 c.c.), impedendo che la dimensione privatistica del contratto eluda gli impegni assunti a tutela del territorio. Infine, la stipula di successivi protocolli d'intenti volti a gestire l'inadempimento del privato non produce effetti novativi sulle obbligazioni originarie, salvo espressa volontà delle parti.

La pronuncia in commento concerne le convenzioni connesse all'autorizzazione all'attività di escavazione, finalizzate a garantire il ripristino ambientale dei siti estrattivi.

Pur riguardando una fattispecie peculiare[i], la decisione offre l'occasione per un'ampia ricostruzione dei principi elaborati in materia di convenzioni urbanistiche, che il Collegio estende agli obblighi convenzionali di ripristino ambientale.

Meritano attenzione due profili in particolare: il riparto di giurisdizione e la successione negli obblighi convenzionali.

Quanto al primo profilo, in adesione all'interpretazione del TAR Lombardia[ii], il Collegio riconosce la sussistenza della giurisdizione esclusiva, riconducendo le convenzioni contenenti gli obblighi di ripristino connessi all'attività estrattiva alla categoria degli accordi integrativi del contenuto del provvedimento *ex* art. 11 della L. 241/1990[iii].

Tali convenzioni, infatti, sono funzionali al rilascio dell'autorizzazione all'attività di escavazione e costituiscono esercizio mediato del potere pubblico: esse risultano, pertanto, del tutto assimilabili alle convenzioni urbanistiche, a loro volta funzionali al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, dei quali integrano e condizionano il contenuto[iv].

La natura pubblicistica di tali convenzioni discende, altresì, dalla finalità degli obblighi in esse contenuti, volti ad assicurare il ripristino ambientale del sito[v], ossia un'attività che riveste chiaro interesse pubblico.

Tali accordi sono quindi caratterizzati dalla compresenza di elementi di diritto amministrativo e di diritto civile, che trova riscontro, sul piano processuale, in una giurisdizione esclusiva estesa non solo

alla formazione e alla conclusione degli accordi, ma anche alla loro esecuzione (art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a.).

Al riguardo, la sentenza richiama la giurisprudenza costituzionale e delle Sezioni Unite[vi] secondo cui, nelle materie di giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo può fornire ogni forma di tutela prevista dalla legge per i diritti soggettivi, in ossequio al principio di effettività. Ne deriva la possibilità di conoscere sia le domande di adempimento sia quelle di risarcimento, nonché di disporre l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto[vii].

Dalla qualificazione pubblicistica degli accordi discende, inoltre, secondo il tenore letterale dell'art. 11, comma 2, della L. 241/1990, l'applicabilità dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti solo in quanto compatibili, non potendosi operare un'applicazione indiscriminata delle norme valevoli per le manifestazioni di autonomia privata.

Sotto il profilo processuale, il Collegio – in linea con la giurisprudenza in materia urbanistica[viii] – esclude, inoltre, che la giurisdizione del giudice amministrativo possa essere derogata da eventuali clausole compromissorie.

Come precisato dalla sentenza, infatti, ai sensi degli artt. 806 c.p.c. e 12 c.p.a. la devoluzione della controversia ad arbitri è preclusa quando la posizione giuridica dedotta abbia natura indisponibile, come nel caso degli obblighi di ripristino ambientale, ossia di obbligazioni a contenuto pubblicistico strettamente connesse alla tutela dell'ambiente.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, occorre delimitare con precisione l'ambito dell'indisponibilità del diritto, non solo ai fini della giurisdizione, ma anche per stabilire entro quali limiti pubblica amministrazione e privati possano regolare le obbligazioni di natura ambientale.

È pacifico che la tutela dell'ambiente sia un diritto di rango costituzionale e, quindi, non sia disponibile, nel senso che gli enti preposti alla tutela di tale diritto non possono rinunciare al suo esercizio.

Ciò che invece è disponibile sono le modalità e i termini attraverso cui gli enti possano concretamente ottenere l'effettiva tutela dell'ambiente. Ciò trova conferma anche nel dettato normativo di cui all'art. 246 del Codice dell'Ambiente, che consente ai soggetti obbligati di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi di bonifica mediante appositi accordi di programma con gli enti competenti, purché – ovviamente – tali accordi garantiscano l'effettivo ripristino ambientale.

Diversamente, un'interpretazione giurisprudenziale eccessivamente rigorosa di tale principio, che giungesse a cristallizzare anche le modalità di perseguimento dell'interesse pubblico, rischierebbe di produrre effetti contrari a quelli voluti dal legislatore.

Quanto al secondo profilo relativo alla successione negli obblighi di ripristino ambientale, la decisione conferma che non trovano applicazione le norme civilistiche – tra cui quelle di cui all'art. 2560, comma 2, c.c. - laddove contrastino con l'effettivo interesse pubblico al ripristino ambientale[ix].

La sentenza in commento condivide l'impostazione del giudice di primo grado, che aveva escluso la compatibilità dell'art. 2560, comma 2, c.c. con la natura pubblicistica delle convenzioni, ritenendo la regola dell'iscrizione nei libri contabili non coerente con accordi aventi ad oggetto obbligazioni di ripristino ambientale, in quanto diretti a conformare l'esercizio di attività incidenti su interessi generali e fonte di obblighi che trascendono la dimensione privatistica del rapporto.

In analogia con quanto affermato in materia di convenzioni urbanistiche, il Collegio ritiene che gli accordi *ex* art. 11 della L. 241/1990 aventi ad oggetto obblighi di ripristino ambientale contengano prescrizioni destinate a vincolare tutti i soggetti che si avvalgono delle utilità da essi derivanti.

La successione negli obblighi deriva, dunque, dal principio *cuius commoda eius incommoda*: il lato attivo dell'operazione (il trasferimento dell'attività estrattiva e delle utilità a essa connesse) non può essere disgiunto dal lato passivo, costituito dagli obblighi assunti dal dante causa per il rilascio del titolo abilitativo[x].

Nella specie, il contratto di cessione aveva ad oggetto il ramo d'azienda relativo all'attività estrattiva, completo dell'autorizzazione: a nulla rilevava, pertanto, la successiva scelta della cessionaria di non richiedere la voltura dell'autorizzazione all'escavazione, che non poteva consentirle di sottrarsi agli obblighi di ripristino *"mediante un artificioso utilizzo dello strumento della cessione di ramo d'azienda"*[xi].

La sentenza conferma, dunque, un approccio sempre più sostanzialistico della giurisprudenza[xii] amministrativa, volto ad evitare che attraverso operazioni societarie vengano limitate le responsabilità ambientali e i relativi obblighi di bonifica e ripristino[xiii].

In conclusione, la sentenza consolida un orientamento che, valorizzando la funzione pubblicistica delle convenzioni di cava, rafforza la posizione degli enti locali di fronte al diffuso fenomeno dell'abbandono dei siti estrattivi, impedendo che operazioni societarie o contrattuali separino le utilità dello sfruttamento dagli oneri di ricomposizione ambientale.

---

[i] La vicenda controversa aveva dato origine a due distinti contenziosi, instaurati innanzi al TAR Lombardia dai due Comuni interessati dall'attività estrattiva e conclusi con esiti analoghi, confermati in appello. In particolare, veniva in rilievo una risalente convenzione stipulata da una società con i Comuni di Busto Garolfo e Casorezzo ai sensi dell'art. 15 della L.R. 14/1998, applicabile *ratione temporis*, cui aveva fatto seguito una convenzione attuativa. L'art. 15 della L.R. 14/1998 subordinava il rilascio dell'autorizzazione alla stipula di una convenzione con il Comune o i Comuni interessati, con la quale il richiedente si impegnava, tra l'altro, "ad eseguire a proprie spese, entro il termine dell'attività estrattiva, e secondo le modalità concordate con il Comune, le opere di riassetto ambientale necessarie a realizzare la destinazione finale prevista dal piano". La legge è stata abrogata dall'art. 29 della L.R. 20/2021, il cui art. 16 riproduce l'istituto, prevedendo l'impegno dell'operatore a eseguire a proprie spese, ovvero tramite monetizzazione, le opere di recupero ambientale e le eventuali opere di mitigazione e compensazione. La sentenza di primo grado, TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 13 luglio 2024, n. 2167, aveva richiamato, anche testualmente, TAR Lombardia-Milano, sez. III, 27 febbraio 2023, n. 495, resa sul ricorso del Comune di Casorezzo nella medesima vicenda e commentata in questa Rivista da E.M. Volonté, "Subentro nelle convenzioni per attività estrattiva e risarcimento del danno ambientale", n. 42, maggio 2023. L'appello avverso quest'ultima pronuncia è stato respinto da Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2026, n. 3613, che contiene affermazioni in larga parte sovrapponibili a quelle della sentenza in commento.

[ii] Sia nella pronuncia di primo grado oggetto dell'appello, sia nel caso collegato deciso da TAR Lombardia n. 495/2023 cit.

[iii] Ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a. rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di *"formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni*".

[iv] La sentenza richiama Corte Costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204 e Cass. Civ., S.U., 9 marzo 2015, n. 4683 (citata erroneamente come n. 4368/2015), secondo cui gli accordi ex art. 11 della L. 241/1990 finalizzati a disciplinare il contenuto di una concessione *"sono qualificabili come integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo concessorio, del quale concorrono a determinare il contenuto, e sono devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, lett. a), n. 2*".

[v] Tale *ratio* risulta meglio esplicitata dalla sentenza di primo grado (TAR Lombardia-Milano, sez. IV, n. 2167/2024 cit., che richiama TAR Lombardia-Milano, sez. III, n. 495/2023 cit.), ove si valorizza il fatto che gli *"obblighi (...) hanno per lo più lo scopo di garantire il ripristino ambientale dell'area interessata dall'attività estrattiva*".

[vi] La sentenza richiama Corte Costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204 e Cass. Civ., S.U., n. 4683/2015 cit. Nel caso deciso dalle Sezioni Unite, un consorzio di cooperative edilizie, assegnatario di aree in un piano di zona del Comune di Roma, aveva sottoscritto un atto d'obbligo per l'assunzione degli oneri di urbanizzazione e la cessione gratuita delle aree destinate a strade e servizi, senza poi provvedere al trasferimento. La Corte, rigettando il ricorso avverso Cons. Stato, Ad. Plen., 20 luglio 2012, n. 28, ha ritenuto che l'atto d'obbligo trovasse titolo nell'accordo integrativo del provvedimento e che la domanda dell'amministrazione volta a ottenere una sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c. integrasse una controversia *"in materia di conclusione ed esecuzione di accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo*", devoluta alla giurisdizione esclusiva, precisando che in tali materie rientra nei poteri del giudice amministrativo *"erogare ogni forma di tutela giurisdizionale prevista dalla legge per i diritti soggettivi*". La pronuncia riguarda dunque l'esecuzione in forma specifica di un obbligo di contrarre e non una domanda risarcitoria; l'estensione della giurisdizione esclusiva alle domande di adempimento e di risarcimento si ricava, tuttavia, dal principio così affermato.

[vii] Principio affermato in relazione a un atto d'obbligo urbanistico da Cass. Civ., S.U., n. 4683/2015 cit., che, rigettando il ricorso avverso Cons. Stato, Ad. Plen., 20 luglio 2012, n. 28, ha riconosciuto all'amministrazione la possibilità di chiedere al giudice amministrativo una sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c. a fronte dell'inadempimento dell'obbligo di trasferire gratuitamente aree assunto in esecuzione di un accordo ex art. 11 della L. 241/1990.

[viii] Sulla compresenza, nelle convenzioni ex art. 11, di diritti soggettivi e posizioni di potere e interesse legittimo, si veda Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2026, n. 1938, che ha ribadito la natura indisponibile delle obbligazioni relative alla realizzazione delle opere di urbanizzazione escludendo così l'applicabilità di una clausola compromissoria inserita in una convenzione urbanistica in relazione all'accertamento dell'obbligo del Comune di prendere in carico le opere di urbanizzazione e di assumere i correlati oneri manutentivi. Nello stesso senso, sulla configurazione della presa in carico delle opere come obbligo e non come mera facoltà del Comune, Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2024, n. 6503; sulla non prescrittibilità dell'obbligo di trasferimento delle opere al Comune, Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 2025, n. 9538.

ix Sul punto, il giudice di primo grado aveva aderito all'orientamento sostanzialistico, minoritario nella giurisprudenza civile, che – discostandosi dal tenore letterale dell'art. 2560, comma 2, c.c., il quale richiede l'iscrizione dei debiti nei libri contabili – fonda la responsabilità del cessionario sulla concreta conoscenza, o conoscibilità, del debito. Secondo l'orientamento tradizionale, tuttora prevalente nella giurisprudenza di legittimità, l'iscrizione del debito nei libri contabili obbligatori è elemento costitutivo della responsabilità dell'acquirente: la norma ha carattere eccezionale, non è suscettibile di applicazione analogica e la prova dell'iscrizione non può essere surrogata da quella della conoscenza del debito da parte dell'acquirente (Cass. Civ., sez. II, ord. 7 ottobre 2020, n. 21561, e i precedenti ivi richiamati, tra cui Cass. n. 22418/2017, n. 22831/2010, n. 4726/2002 e n. 6173/1998; nonché Cass. Civ., 20 giugno 2000, n. 8363). Accanto a tale impostazione si è sviluppato un filone sostanzialistico che ha escluso la decisività della mancata annotazione quando il cessionario fosse in concreto a conoscenza del debito e l'operazione apparisse preordinata a finalità fraudolente (Cass. Civ., sez. III, ord. 10 dicembre 2019, n. 32134), ovvero quando difettasse un'effettiva alterità soggettiva tra cedente e cessionario (Cass. Civ., S.U., 28 febbraio 2017, n. 5054). Più di recente la Cassazione ha ancorato tale deroga alla sola carenza di dualità soggettiva, desunta dalla coincidenza di soci e amministratori delle due società: in tal caso, infatti, la norma non potrebbe assolvere alla sua funzione di garantire all'acquirente la conoscenza dei debiti aziendali (Cass. Civ., sez. III, 13 settembre 2023, n. 26450; Cass. Civ., sez. III, 11 novembre 2024, n. 29071). Anche in dottrina prevale la tesi formalistica, che, muovendo dalla natura eccezionale della norma, individua nell'annotazione contabile l'unico elemento costitutivo della responsabilità dell'acquirente; la tesi sostanzialistica, secondo cui l'acquirente risponderebbe di tutti i debiti aziendali a lui noti, risale in particolare a Casanova ed è rimasta minoritaria. Per una ricostruzione del dibattito si vedano, in Giurisprudenza Commerciale, fasc. 4, 2024, pag. 741, G. Negro "La responsabilità dell'acquirente d'azienda ex art. 2560, comma 2, c.c.", che condivide l'adozione da parte di Cass. Civ., sez. III, n. 26450/2023 cit. di un criterio oggettivo, idoneo a prevenire un'estensione imprevedibile della responsabilità; in Giurisprudenza Commerciale, fasc. 6, 2025, pag. 1220, V. Rigon "Responsabilità dell'acquirente e presupposti formali nel trasferimento d'azienda", che, annotando Cass. Civ., sez. III, n. 29071/2024 cit., critica il filone sostanzialistico per il pregiudizio alla certezza del diritto e segnala il ritorno all'impostazione formale operato da Cass. Civ., 26 maggio 2025, n. 14020; L. Mariconda "Debiti aziendali e principi di continuità dei rapporti", che inquadra la responsabilità dell'acquirente nell'accollo cumulativo *ex leg*e a tutela dei creditori dell'alienante.

[x] Al riguardo il Collegio valorizza anche il comportamento della cessionaria, che aveva manifestato la volontà di subentrare nelle convenzioni e nelle garanzie fideiussorie della dante causa, nonché la formulazione del contratto di cessione, che sembrava subordinare alla voltura non solo il trasferimento degli obblighi di ripristino, ma l'efficacia stessa dell'intero contratto: diversamente opinando, la cessionaria non avrebbe mai acquistato neppure le aree del polo estrattivo, che ha invece pienamente utilizzato. In materia di cave, un'impostazione analoga si rinviene in TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 21 ottobre 2015, n. 516, secondo cui non può essere sufficiente *"la scissione tra titolarità della proprietà del bene e titolarità del diritto di sfruttamento del bene*" per sottrarsi a un obbligo che *"si giustifica in ragione del beneficio conseguito dallo sfruttamento economico di un bene, ed è finalizzato a tenere indenne la collettività dalle esternalità negative che quell'attività pure comporta*"; nella medesima pronuncia si è precisato che la trasformazione del sito in discarica costituisce soltanto *"una modalità alternativa di adempimento dell'obbligo*" di ripristino, che resta l'obbligo principale. Diversa la fattispecie decisa da Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2019, n. 7033, che ha escluso la responsabilità del gestore subentrato, in forza di un contratto di affitto d'azienda, per le difformità nel ripristino di una fase di escavazione

già conclusa dal precedente gestore, attesa la *"totale autonomia delle attività di estrazione e ripristino di ogni fase*" e l'assenza, in capo al subentrante, di un obbligo di vigilanza sui lavori anteriori, non potendo il trasferimento dell'autorizzazione produrre effetti *ex tun*c.

[xi] Sul punto, il giudice di primo grado aveva aderito all'orientamento sostanzialistico, minoritario nella giurisprudenza civile, che – discostandosi dal tenore letterale dell'art. 2560, comma 2, c.c., il quale richiede l'iscrizione dei debiti nei libri contabili – fonda la responsabilità del cessionario sulla concreta conoscenza, o conoscibilità, del debito.

[xii] Al riguardo il Collegio valorizza anche il comportamento della cessionaria, che aveva manifestato la volontà di subentrare nelle convenzioni e nelle garanzie fideiussorie della dante causa, nonché la formulazione del contratto di cessione, che sembrava subordinare alla voltura non solo il trasferimento degli obblighi di ripristino, ma l'efficacia stessa dell'intero contratto: diversamente opinando, la cessionaria non avrebbe mai acquistato neppure le aree del polo estrattivo, che ha invece pienamente utilizzato. In materia di cave, un'impostazione analoga si rinviene in TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 21 ottobre 2015, n. 516, secondo cui non può essere sufficiente *"la scissione tra titolarità della proprietà del bene e titolarità del diritto di sfruttamento del bene*" per sottrarsi a un obbligo che *"si giustifica in ragione del beneficio conseguito dallo sfruttamento economico di un bene, ed è finalizzato a tenere indenne la collettività dalle esternalità negative che quell'attività pure comporta*"; nella medesima pronuncia si è precisato che la trasformazione del sito in discarica costituisce soltanto *"una modalità alternativa di adempimento dell'obbligo*" di ripristino, che resta l'obbligo principale. Diversa la fattispecie decisa da Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2019, n. 7033, che ha escluso la responsabilità del gestore subentrato, in forza di un contratto di affitto d'azienda, per le difformità nel ripristino di una fase di escavazione già conclusa dal precedente gestore, attesa la *"totale autonomia delle attività di estrazione e ripristino di ogni fase*" e l'assenza, in capo al subentrante, di un obbligo di vigilanza sui lavori anteriori, non potendo il trasferimento dell'autorizzazione produrre effetti *ex tun*c.

[xiii] Quanto al danno, il Collegio esclude che la mancata esecuzione degli obblighi di ripristino integri un danno ambientale in senso proprio, azionabile unicamente dal Ministero dell'ambiente ai sensi degli artt. 300 e 311 del D.Lgs. 152/2006: il pregiudizio risarcibile consiste nell'insieme dei danni patrimoniali e non patrimoniali derivanti dal mancato, incompleto e tardivo adempimento delle obbligazioni convenzionali, subiti dalla comunità locale che, per lungo tempo, non ha potuto né beneficiare della sistemazione prevista né fruire di una vasta area escavata e mai recuperata. L'originaria domanda di adempimento in forma specifica si è convertita in domanda di risarcimento per equivalente solo dopo l'approvazione della nuova autorizzazione integrata ambientale, che ha reso impossibile eseguire le opere convenzionali. Quanto alla prescrizione, essa non può decorrere dalla stipula della convenzione, dovendo gli obblighi di ripristino essere adempiuti nel corso dell'intera attività di sfruttamento, fino all'ultimazione degli scavi dei diversi lotti e per il periodo successivo necessario. Il regime muta in ragione della fonte, provvedimentale o convenzionale, dell'obbligo: con riferimento all'obbligo di ricomposizione contenuto nell'autorizzazione all'escavazione, TAR Veneto, sez. IV, 18 marzo 2024, n. 523 ne ha affermato l'imprescrittibilità, configurandone l'inosservanza come illecito amministrativo permanente; nello stesso senso TAR Friuli Venezia Giulia, n. 516/2015 cit., secondo cui l'inosservanza dell'obbligo di ripristino *"determina una alterazione del territorio, che permane fino a quando non è rimossa*" e lede un interesse pubblico c.d. sensibile, *"per cui le esigenze di tutela non sono destinate a scemare con lo scorrere del tempo*", integrando un illecito misto, commissivo e omissivo, e dunque permanente (con richiamo a Cass. Civ., sez. II, n. 16666/2007). Sul tema si veda, in questa Rivista, U. Fantigrossi "Il recupero ambientale delle cave: un vincolo spesso disatteso", n. 54, giugno 2024, che inquadra il fenomeno nella *"diffusa prassi di abbandono delle cave al termine dell'attività di escavazione*", favorita da una disciplina nazionale ancora risalente al R.D. 29 luglio 1927, n. 1443.