Fotovoltaico a terra in area agricola: la Consulta conferma il divieto

Corte costituzionale 5 novembre 2026, n. 184 - Amoroso, pres.; Luciani, est. - ERG Solar holding srl, Asja Ambiente Italia srl S.B., Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane, Green Sole Renewables Italia 1 srl, FRV Italia srl, Elements Green Atena srl ed a.

Ambiente - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Modifiche al d.lgs. n. 199 del 2021 - Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo - Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lett. *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, *c-bis*), *c-bis*.1), e c-ter), n. 2) e 3), del c. 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 - Previsione che il primo periodo del c. 1-*bis* dell'art. 20 di tale d.lgs. non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR - Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili - Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, c. 1, del d.lgs. n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, c. 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021.

(Omissis)

FATTO

1.– Con tre distinte ordinanze del 24 giugno 2025, del 9 luglio 2025 e del 13 maggio 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101; b) dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118». Con due sentenze non definitive del 13 maggio 2025 e dell'11 agosto 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 150 e 178 del registro ordinanze 2025, ha inoltre sollevato questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio» – titolo così modificato dal decreto legislativo 9 gennaio 2026, n. 5, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio»; b) dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.
Il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 (cosiddetto decreto-legge Agricoltura, citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione), va precisato, aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, mentre il successivo comma 2 ne delimita l'ambito di applicazione.
Con gli atti di promovimento rubricati ai numeri 150, 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025 viene denunciata la violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione ai princìpi della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

(UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio nonché dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

Con la sentenza non definitiva rubricata al n. 178 del registro ordinanze 2025, infine, viene denunciata la violazione degli stessi parametri, con esclusione dell'art. 9 Cost.

1.1.– Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione da parte di alcune società operanti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare, del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili).

1.2.– In punto di fatto, in tutti gli atti di promovimento, con l'esclusione della sola sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025, il rimettente precisa che tra le iniziative delle società ricorrenti nei giudizi *a quibus*, in corso di sviluppo, rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti fotovoltaici per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

Secondo le società ricorrenti nel giudizio principale, le previsioni dettate dal d.m. 21 giugno 2024, nel formale esercizio della delega di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, avrebbero di fatto introdotto criteri illegittimi e lesivi della loro posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione dei progetti di impianti fotovoltaici.

1.3.– In via preliminare, il TAR Lazio argomenta in ordine all'impossibilità di pervenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 (introdotto, come si è già evidenziato, dallo stesso art. 5 ora menzionato).

Il giudice rimettente osserva che l'oggetto della previsione normativa riguarderebbe specificamente e chiaramente l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole.

Il legislatore avrebbe inteso consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree agricole solo nei casi espressamente previsti, sicché l'avverbio «esclusivamente» confermerebbe la portata assoluta del divieto al di fuori delle deroghe contemplate.

1.4.– Il giudice rimettente osserva che l'impossibilità di pervenire a un'interpretazione della norma che sia pienamente satisfattiva per le società ricorrenti comporta la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, atteso che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) precluderebbe la realizzazione dei progetti in ragione della loro concreta localizzazione.

Il d.m. 21 giugno 2024 replicherebbe il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione e determinando *ex se* l'impossibilità di realizzare i progetti delle società ricorrenti.

La perdurante vigenza della norma censurata precluderebbe al giudice rimettente l'accoglimento dei gravami, risultando il d.m. 21 giugno 2024 conforme alla legge. In mancanza della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) la domanda di annullamento dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024, per la parte di interesse, dovrebbe dunque essere rigettata.

Viceversa, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi, con annullamento dell'art. 1, comma 2, lettera *d)*, del d.m. 21 giugno 2024.

1.5.– Quanto alla non manifesta infondatezza, in tutti gli atti di promovimento (anche le sentenze non definitive iscritte ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025, seppur solo nelle conclusioni, richiamano l'art. 11 Cost.) il TAR Lazio sostiene che la disciplina censurata presenterebbe profili di contrasto anzitutto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., pel profilo del mancato rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa dell'Unione.

Dopo aver puntualmente richiamato il quadro normativo unionale, il rimettente rileva che tutela ambientale e promozione delle energie rinnovabili costituiscono politiche interdipendenti, evidenziando, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, come l'impiego di fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica contribuisca alla protezione dell'ambiente mediante la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, che sono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituirebbe uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre le emissioni di tali gas e conformarsi alla legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997), nonché agli altri impegni assunti a livello unionale e internazionale per la riduzione di tali emissioni.

Ciò, peraltro, sarebbe funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (si richiamano Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 1° luglio 2014, causa C-573/12, Ålands Vindkraft AB, e sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra AG).

Il rimettente, dopo aver diffusamente richiamato la direttiva 2018/2001/UE, evidenzia l'introduzione di un obiettivo vin-

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

colante dell'Unione per il 2030, ai sensi dell'art. 3 della direttiva, volto a garantire che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo raggiunga almeno il 32 per cento, con previsione di una possibile revisione al rialzo da parte della Commissione in funzione dell'andamento dei costi, degli impegni internazionali e della riduzione dei consumi, nonché della sufficienza dei contributi nazionali valutati attraverso i piani integrati per l'energia e il clima. Richiama altresì il regolamento n. 2021/1119/UE, che ha istituito il quadro normativo per la neutralità climatica, stabilendo l'obiettivo vincolante di azzeramento delle emissioni nette entro il 2050 e fissando, quale traguardo intermedio per il 2030, una riduzione di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990. Sono inoltre evocati la direttiva 2023/2413/UE e il regolamento n. 2018/1999/UE, che delinea il sistema di governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, improntato a criteri di affidabilità, trasparenza ed efficienza, funzionale al conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione in coerenza con l'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015.
Si richiama la giurisprudenza di questa Corte e viene evidenziato che la normativa unionale e quella nazionale sarebbero ispirate al principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, il quale si tradurrebbe nella generale utilizzabilità dei suoli per l'installazione degli impianti, salve eccezioni giustificate dalla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti.
Si rileva, inoltre, che l'originaria disciplina di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, in materia di individuazione delle aree idonee e non idonee, non introduceva preclusioni generalizzate all'impiego di terreni agricoli, stabilendo anzi che le superfici agricole non utilizzabili erano, fra l'altro, considerate aree privilegiate per l'installazione degli impianti da fonti rinnovabili.
Secondo il rimettente il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, stravolgerebbe l'assetto previgente. Dall'elenco dei siti idonei all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra si desumerebbe che la gran parte dei terreni agricoli, pari a circa metà del territorio nazionale, risulterebbe preclusa a nuovi interventi di tale tipo, salvi quelli di mero rifacimento, modifica o ricostruzione, con conseguente impossibilità di impiegare ulteriore suolo agricolo.
Si precisa inoltre che – per espressa previsione – il divieto non si estende ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o il Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, che tuttavia non comprenderebbero tutti i progetti necessari al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), strumento previsto dalla normativa unionale per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile.
Secondo il TAR Lazio, considerato lo stato di attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 e l'ampia discrezionalità riconosciuta alle regioni dal d.m. 21 giugno 2024 nell'individuazione delle aree non idonee, l'impatto del divieto risulterebbe comunque incerto e, in ogni caso, si tradurrebbe in una significativa restrizione delle aree disponibili per l'installazione degli impianti, in potenziale contrasto con l'art. 15-*ter*, paragrafo 1, secondo capoverso, della direttiva 2018/2001/UE, inserito dall'art. 1, punto 6), della direttiva 2023/2413/UE a tenor del quale «[g]li Stati membri garantiscono che tali zone, compresi gli impianti di produzione di energia rinnovabile esistenti, e i meccanismi di cooperazione sono commisurati alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».
Viene altresì evidenziato che, ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 2018/1999/UE, il mancato raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili può determinare per gli Stati membri l'obbligo di adottare misure supplementari, inclusi contributi finanziari al meccanismo europeo per l'energia rinnovabile.
Secondo il TAR Lazio, la sottrazione indiscriminata di vaste porzioni del territorio nazionale all'impiego della tecnologia fotovoltaica potrebbe ostacolare il conseguimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili, con conseguente necessità di misure correttive e possibili ricadute sulle finanze pubbliche.
La preclusione generalizzata dell'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra contrasterebbe inoltre con il principio che, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 15-*ter* della direttiva 2001/2018/UE (introdotto dall'art. 1, punto 6 della direttiva 2413/2023/UE), «[g]li Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone».
Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 determinerebbe un insanabile conflitto tra uso agricolo del suolo e tecnologia fotovoltaica con moduli a terra.
Il divieto, inoltre, potrebbe ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili e compromettere la strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, mettendo a rischio il conseguimento della neutralità climatica.
Ad avviso del TAR Lazio, il divieto si porrebbe altresì in contrasto con il principio di integrazione ambientale di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non prevedendo alcun effettivo bilanciamento fra gli interessi coinvolti e attribuendo prevalenza assoluta alla

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

conservazione dello stato dei luoghi, senza considerare neppure la concreta utilizzabilità agricola dei terreni.
La disposizione, infine, apparirebbe disorganica rispetto all'impianto dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e incoerente con la finalità, perseguita dalla normativa unionale e nazionale citata, di promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili.
1.6.– Secondo il giudice rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe anche con il principio di proporzionalità (si richiama Corte di giustizia UE, quinta sezione, sentenza 11 giugno 2009, causa C-170/08, H. J. Nijemeisland, nonché la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014), violando pertanto l'art. 3 Cost.
La misura censurata introdurrebbe un divieto generalizzato e assoluto dell'impiego della tecnologia fotovoltaica con moduli a terra su vasta parte del territorio nazionale, discostandosi radicalmente dal modello ordinario di bilanciamento tra esigenza di diffusione delle energie rinnovabili e necessità della tutela ambientale, paesaggistica e culturale. Mentre, infatti, tali interessi sono normalmente salvaguardati mediante l'individuazione di aree non idonee, che consentono comunque una verifica in concreto della compatibilità dei singoli progetti, l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (con l'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) sancirebbe una prevalenza assoluta e preventiva dell'interesse alla conservazione dei suoli agricoli, senza alcuno spazio per il contemperamento con altri interessi di rilievo costituzionale.
1.7.– Il TAR Lazio, in tutti gli atti di promovimento – fatta eccezione, come detto, per la sentenza non definitiva reg. ord. n. 178 del 2025, che non richiama il parametro dell'art. 9 Cost. – sostiene che la normativa censurata comporterebbe il sacrificio incondizionato del principio di sviluppo sostenibile e che ciò contrasterebbe con gli artt. 3 e 9 Cost. e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, a tenore della quale «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» (si richiama la sentenza n. 85 del 2013).
Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 opererebbe sulla base della sola classificazione urbanistica dei terreni come agricoli, senza considerare il loro concreto utilizzo, la reale vocazione agricola o la qualità delle colture, risultando perciò irragionevole e sproporzionato, specie con riguardo alle aree degradate o non utilizzabili (censura contenuta anche nella sentenza non definitiva iscritta al reg. ord. n. 178 del 2025).
Tutti gli atti di promovimento, infine, mettono in evidenza che le linee guida di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) prevedevano che le regioni potessero indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni DOP, IGP, STG, DOC, DOCG, produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.
La disciplina dettata dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e dall'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) si porrebbe inoltre in contrasto con la raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione, del 13 maggio 2024, sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati, poiché introdurrebbe un divieto massimizzante le zone di esclusione che sarebbe privo di adeguato fondamento concreto e risulterebbe incompatibile con l'obiettivo europeo di ampliare la disponibilità di spazi destinati allo sviluppo dei progetti di energie rinnovabili.
1.8.– Gli atti di promovimento precisano che i profili di vizio rilevati devono ritenersi estesi anche all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 (fatta eccezione per le sentenze non definitive iscritte ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025, che non ricomprendono la norma nel perimetro della questione di legittimità costituzionale promossa), nella parte in cui introduce una disciplina di salvaguardia fondata sul divieto previsto dal comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, laddove stabilisce che «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», poiché tale disposizione riprodurrebbe il divieto di cui al citato comma 1-*bis* dell'art. 20 del novellato d.lgs. n. 199 del 2021 (quest'ultima estensione si rinviene anche nelle sentenze non definitive iscritte ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025).
1.9.– Sulla scorta di tali premesse, il TAR Lazio solleva: a) nei giudizi iscritti ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024; b) nel giudizio iscritto al n. 150 del registro ordinanze 2025, in riferimento ai medesimi parametri sub a), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024; c) nel giudizio iscritto al n. 178 del registro ordinanze 2025, in riferimento ai medesimi parametri sub a), a eccezione dell'art. 9 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.
2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.
2.1.− In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo che esse sarebbero formulate in termini meramente dubitativi e si fonderebbero su elementi fattuali non dimostrati, prospettati quali presupposti materiali soltanto eventuali.
Più specificamente, il rimettente avrebbe proposto le questioni in termini meramente ipotetici, assumendo − senza adeguato supporto fattuale − che il divieto generalizzato di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole possa compromettere il conseguimento degli obiettivi unionali in materia di energie rinnovabili.
La censura risulterebbe pertanto inammissibile, poiché fondata su mere congetture e non corroborata da dati certi o da elementi probatori idonei.
In particolare, il rimettente avrebbe erroneamente assimilato il divieto in esame a una preclusione assoluta dello sfruttamento fotovoltaico delle aree agricole, omettendo di considerare che restano invece consentiti gli impianti agrivoltaici avanzati, compatibili con l'uso agricolo del suolo. Ne conseguirebbe che le aree agricole non sono integralmente sottratte alla produzione di energia solare, ma lo sono soltanto limitatamente alle installazioni incompatibili con la contestuale destinazione agricola.
La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri osserva, infine, che il diritto dell'Unione prevede comunque strumenti correttivi idonei a fronteggiare eventuali difficoltà nel conseguimento degli obiettivi fissati per il 2030.
2.2.− Nel merito, la difesa dell'interveniente afferma che le questioni sarebbero non fondate.
2.2.1.– Quanto ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., evocati in relazione alla normativa unionale richiamata e al dedotto ostacolo al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che le medesime ragioni prospettate a sostegno dell'inammissibilità varrebbero, comunque, a fondare una pronuncia di rigetto.
Non vi sarebbe, infatti, alcun elemento idoneo a dimostrare che le residue modalità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare – dagli impianti agrivoltaici avanzati alle ulteriori ipotesi consentite dalla normativa censurata – risultino tali da compromettere il conseguimento degli obiettivi unionali di tutela ambientale ed efficienza energetica.
Al contrario, la disciplina in esame costituirebbe espressione di una legittima scelta legislativa volta a contemperare le esigenze della produzione energetica con la tutela della destinazione agricola del suolo, anche alla luce dei meccanismi di salvaguardia previsti dall'ordinamento europeo.
2.2.2.– Quanto ai parametri di cui agli artt. 3 e 9 Cost., l'Avvocatura dello Stato contesta la prospettata violazione del principio di integrazione delle tutele e dei valori ambientali, sostenendo che la normativa censurata si collocherebbe nel quadro di un necessario bilanciamento fra promozione delle energie rinnovabili e tutela del suolo agricolo, bene non rinnovabile ed essenziale per la biodiversità, la sicurezza alimentare e la sostenibilità ambientale.
A tal proposito, sono richiamati i princìpi unionali in materia di sviluppo sostenibile, evidenziando come la stessa Unione europea persegua un equilibrio fra transizione energetica e salvaguardia del territorio agricolo.
Tale obiettivo implicherebbe l'adozione di una pianificazione territoriale accurata, accompagnata da valutazioni ambientali rigorose, nonché l'impiego di tecnologie compatibili, quali l'agrivoltaico di ultima generazione.
Secondo l'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare che la massima diffusione delle fonti rinnovabili non costituisce un obiettivo da raggiungere a qualsiasi costo, dovendo essere contemperato con altri fini costituzionalmente rilevanti, secondo un approccio sistemico già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte.
In tale prospettiva, l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 rappresenterebbe una legittima scelta legislativa volta a prevenire il consumo irreversibile di suolo agricolo e a garantire un equilibrato governo del territorio, senza precludere in assoluto lo sfruttamento delle aree agricole per impieghi attinenti alla produzione di energia.
2.2.3.– Quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., l'Avvocatura dello Stato sostiene che le disposizioni oggetto del presente giudizio non sarebbero censurabili per difetto di proporzionalità, poiché il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, alla luce del dato letterale e della *ratio* della norma, non si estenderebbe agli impianti agrivoltaici avanzati, i quali, non comportando l'installazione di moduli a terra, non determinerebbero quella sottrazione di suolo agricolo che la norma mira a prevenire.
Il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non integrerebbe una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su un'ampia parte del territorio nazionale, poiché consentirebbe l'utilizzo di impianti agrivoltaici avanzati, idonei a preservare la continuità delle attività agricole e pastorali.
Tale scelta legislativa costituirebbe un equilibrato bilanciamento fra tutela della produzione agricola e promozione dell'energia pulita, risultando conforme al principio di proporzionalità.
La contestata scelta normativa sarebbe necessaria, poiché la tutela della produzione agricola non potrebbe essere garantita ove si consentisse l'installazione di moduli a terra, e risulterebbe proporzionata in senso stretto, imponendo un sacrificio ragionevole agli operatori, i quali potrebbero comunque perseguire i propri obiettivi imprenditoriali attraverso il cosiddetto agrivoltaico avanzato.
Tale soluzione costituirebbe un'evoluzione naturale e strategica del fotovoltaico installato su suolo agricolo, idonea a

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

generare un ecosistema virtuoso in grado di coniugare produzione agricola ed efficienza energetica.
In un'ottica sistemica, il divieto non integrerebbe una preclusione assoluta e irragionevole, ma attuerebbe proprio il principio di proporzionalità, evitando il sacrificio irreversibile e generalizzato del suolo agricolo in presenza di alternative tecniche meno impattanti, rappresentando così un vincolo essenziale per politiche di sviluppo delle energie rinnovabili improntate a equilibrio e sostenibilità.
In conclusione, la difesa erariale osserva che, in assenza della disciplina censurata, si determinerebbe il rischio di un'espansione illimitata del «diritto» all'installazione di impianti fotovoltaici a terra, suscettibile di diventare «tiranno» rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati, quali la protezione del patrimonio agricolo, della biodiversità e del suolo.
La Costituzione imporrebbe invece «un continuo e vicendevole bilanciamento fra princìpi e diritti fondamentali. Senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi. […] Il punto di equilibrio, proprio perché è dinamico e non prefissato in principio, deve essere valutato dal legislatore nelle statuizioni delle norme e dal giudice delle leggi in sedi di controllo, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 85 del 2013).
Nell'atto di intervento si aggiunge che, secondo il giudice amministrativo, tale bilanciamento sarebbe già stato compiuto a livello unionale, senza margini per gli Stati membri, con la conseguenza che i progetti eolici e fotovoltaici dovrebbero essere integralmente realizzati in funzione degli obiettivi di decarbonizzazione.
Ne deriverebbe l'emersione di un ulteriore interesse «tiranno», quello alla neutralità climatica, rispetto al quale ogni altro interesse dovrebbe recedere.
Tale impostazione è tuttavia ritenuta non condivisibile e si propugna un'interpretazione sistematica e coerente del diritto unionale, da coordinarsi con l'art. 9 Cost., inteso quale limite e criterio di bilanciamento, in armonia con l'art. 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, che salvaguarda l'identità costituzionale degli Stati membri.
2.2.3.1.– Quanto al profilo della irragionevolezza e della non proporzionalità del divieto in ragione della sola classificazione urbanistica dell'area come agricola, indipendentemente dal suo concreto utilizzo, si osserva che esigenze di certezza del diritto impongono il riferimento a categorie giuridiche stabili, non a condizioni fattuali mutevoli quali sono il degrado o la temporanea inutilizzazione del suolo.
La classificazione urbanistica esprimerebbe infatti la vocazione attuale e potenziale del terreno.
Si aggiunge, infine, che l'eventuale apertura alla installazione degli impianti agrivoltaici a terra su aree agricole degradate o non utilizzate risulterebbe, in concreto, scarsamente significativa, poiché tali superfici sarebbero spesso inidonee per caratteristiche morfologiche e strutturali all'installazione di impianti fotovoltaici.
2.2.3.2.– Nemmeno sarebbe condivisibile il passaggio degli atti di promovimento in cui si evidenzierebbe che il divieto dovrebbe essere selettivo e calibrato sulla qualità delle colture, limitandosi a preservare le sole aree interessate da produzioni agroalimentari di pregio (biologiche, «D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G.», tradizionali o di particolare rilevanza paesaggistica e culturale).
L'Avvocatura dello Stato rileva che tale impostazione si porrebbe in contrasto con la vocazione agricola del suolo, desumibile dalla sua classificazione urbanistica, la quale ne consente anche una destinazione a colture di pregio solo futura, possibilità che verrebbe compromessa da un'occupazione generalizzata con impianti fotovoltaici.
Si precisa, infine, che la tutela dei suoli agricoli non riguarda esclusivamente le produzioni di eccellenza, ma anche quelle tradizionali e ordinarie, cui si riferisce il principio di preservazione del suolo, strettamente connesso al diritto a una sana alimentazione e all'autosufficienza alimentare nazionale.
Tali interessi, riferiti alle coltivazioni tipiche del contesto mediterraneo, sarebbero stati trascurati dal giudice rimettente, che non avrebbe còlto come la normativa censurata sia immune dai vizi dedotti.
3.– Nei giudizi si sono costituite rispettivamente ERG Solar holding srl. (reg. ord. n. 150 del 2025), Asja Ambiente Italia srl S.B. (reg. ord. n. 156 del 2025), Green Sole Renewables Italia 1 srl (reg. ord. n. 164 del 2025), FRV Italia srl (reg. ord. n. 168 del 2025) e le società Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl (reg. ord. n. 178 del 2025), parti nei giudizi *a quibus*.
Le società richiamano la normativa nazionale e unionale nonché il contributo di Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane e ripercorrono le argomentazioni del TAR Lazio a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.
In particolare, nelle memorie di costituzione di ERG Solar holding srl e di FRV Italia srl si evidenzia che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) risulterebbe paradossale alla luce dei dati reali sull'occupazione di suolo agricolo da parte degli impianti fotovoltaici. Ne emergerebbe l'inesistenza del presupposto fattuale del depauperamento dei suoli agricoli, sia per la marginalità delle superfici effettivamente utilizzabili per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra rispetto alla superficie agricola totale sia per la necessità di conseguire gli obiettivi unionali mediante una combinazione di soluzioni tecnologiche, anche su infrastrutture esistenti, con conseguente incidenza solo limitata sui terreni agricoli.
Le opere, peraltro, sarebbero qualificate *ex lege* come di pubblica utilità, funzionali alla tutela ambientale, proprio a mitigazione e contemperamento del consumo di suolo necessario alla loro realizzazione.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Le società osservano inoltre, *ad colorandum*, che simili misure non sono mai state adottate nei confronti di interventi speculativi di trasformazione urbanistica di suoli agricoli privi di finalità pubblica, profilo da cui deriverebbe l'«abnormità» della scelta normativa censurata.
Infine, si richiama la consolidata giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe più volte ribadito la rilevanza del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e la necessità che la normativa di settore sia coerente con gli obiettivi unionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di contrasto al cambiamento climatico, in un'ottica di progressiva espansione delle energie rinnovabili.
Le menzionate società concludono chiedendo a questa Corte l'accoglimento delle sollevate questioni.
4.– Nel giudizio iscritto al n. 156 del registro ordinanze 2025 si è costituita anche l'associazione Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane, interveniente nel giudizio *a quo*, che, dopo aver illustrato il contesto normativo nazionale e europeo di riferimento e richiamato varie sentenze di questa Corte, ripercorre i passaggi più significativi della sentenza non definitiva del TAR Lazio.
L'associazione richiama un contributo dalla stessa prodotto, dal quale si evincerebbe che per raggiungere l'obiettivo del piano elettrico 2030/REPowerEU in Italia si dovrebbero installare 84 GW, di cui 57 GW di fotovoltaico. Nel territorio italiano la superficie agricola totale (SAT) sarebbe pari a 16 milioni di ettari mentre la superficie agricola utilizzata (SAU) sarebbe pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sarebbero abbandonati. Al 2023 sarebbero stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il Gestore dei servizi energetici (GSE), 9,2 GW sarebbero impianti fotovoltaici a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivarrebbero solo allo 0,05 per cento del territorio nazionale, oppure allo 0,13 per cento della SAU. Installare gli 84 GW di cui al piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari – considerando l'ipotesi in cui l'intero obiettivo fosse conseguito mediante il solo impiego della tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra, senza tenere conto della quota installabile sugli edifici – che equivarrebbe allo 0,2 per cento del territorio italiano e allo 0,4 per cento della SAT.
Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU.
Alla luce di tali dati, l'associazione rileva che, a fronte di un rischio di eccessivo consumo di suolo agricolo ritenuto insussistente, il d.l. n. 63 del 2024 introdurrebbe un divieto generale e indiscriminato di realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree qualificate urbanisticamente come agricole, con un impatto eccessivamente pregiudizievole sia sugli interessi privati sia sugli stessi obiettivi, in astratto perseguiti, di tutela ambientale e paesaggistica.
Secondo l'associazione non sarebbe comprensibile la ragione per cui il comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 stabilisce che gli impianti «fotovoltaici con moduli collocati a terra» possono essere realizzati, seppur nel rispetto dei limiti ivi stabiliti, esclusivamente nell'ambito di alcune delle aree qualificate come idonee ai sensi del comma 8 del medesimo art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Una simile «deroga» si configurerebbe, pertanto, come irragionevole e sproporzionata rispetto alla finalità perseguita dalla disciplina, risultando, per l'effetto, suscettibile di porsi in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.
L'associazione, pertanto, chiede a questa Corte di accogliere le sollevate questioni.
5.– Nel giudizio iscritto al n. 178 del registro ordinanze 2025 hanno depositato opinioni scritte, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Federazione italiana mediatori sociali energie rinnovabili (FIMSER-Sardegna) e la SAPER-Sardi per le rinnovabili. Le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 21 luglio 2025.
In sintesi, nelle opinioni, si insiste sulla illegittimità costituzionale delle norme censurate per contrasto con i parametri richiamati nei provvedimenti del TAR Lazio.
In particolare, si sostiene che, nonostante il giudice rimettente abbia eccepito la violazione della normativa unionale, anche alla luce dell'art. 37 della Carta di Nizza, questa Corte non sarebbe tenuta a sollevare, a sua volta, una questione pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia UE, essendo sufficiente applicare la consolidata giurisprudenza in materia, dichiarando l'illegittimità costituzionale della normativa censurata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., oltre che dell'art. 3 Cost.
Tale conclusione sarebbe ulteriormente confermata dalla univocità della giurisprudenza della Corte di giustizia UE, consolidata nel ritenere che l'uso di fonti rinnovabili per la produzione di energia sia utile alla tutela dell'ambiente, contribuendo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, una delle principali cause dei cambiamenti climatici.
Detti deducenti insistono nell'evidenziare che, anche in assenza del divieto, le aree agricole non sarebbero per ciò solo automaticamente utilizzabili per l'installazione di impianti fotovoltaici con pannelli a terra, poiché le zone agricole ricadrebbero in parte nelle aree idonee (*ex* art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché in quelle da individuarsi da parte delle regioni), in parte tra quelle non idonee (anch'esse da individuarsi a cura delle regioni), nonché nella categoria residuale delle «aree ordinarie» prevista dal d.m. 21 giugno 2024.
In ogni caso, anche per le zone agricole che dovessero essere qualificate come idonee, ciò non comporterebbe con certezza il loro sfruttamento per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, essendo comunque necessario, a tale scopo, il conseguimento di provvedimenti autorizzativi da parte delle amministrazioni competenti.
6.– Nei giudizi iscritti ai numeri 150 e 168 del reg. ord. 2025, in data 1° settembre 2026, hanno depositato memorie,

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

aventi analogo contenuto, rispettivamente ERG Solar holding srl e FRV Italia srl.
6.1.– Le società, oltre a ribadire le argomentazioni già svolte nelle memorie di costituzione, prendendo atto dell'evoluzione del quadro normativo, formulano ulteriori rilievi volti a confermare sia la rilevanza delle questioni sia la perdurante attualità dell'interesse a una pronuncia di questa Corte sull'illegittimità costituzionale delle norme censurate.
Più nello specifico, le società evidenziano che, nelle more della definizione delle questioni sollevate innanzi a questa Corte, è entrato in vigore il decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, in legge 15 gennaio 2026, n. 4, con il quale sono state apportate integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 190 del 2024.
In particolare, le società affermano che il d.l. n. 175 del 2025 (citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione) avrebbe abrogato l'art. 20 del d.lgs. 199 del 2021, compresa la disciplina delle aree idonee a ospitare gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (impianti FER) e il comma 1-*bis* introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, ma che ciò non avrebbe determinato il venir meno del requisito della rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale. Sul punto, le società richiamano la recente sentenza n. 127 del 2026 di questa Corte, laddove si afferma che: «l'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e l'abrogazione della norma censurata non producono effetti sul presente giudizio di legittimità costituzionale. […] [Q]uesta Corte ha più volte evidenziato che quando il giudizio principale concerne l'impugnazione di un atto l'"abrogazione non ha effetti sul […] giudizio di costituzionalità, in quanto, in ragione del principio *tempus regit actum*, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione [dell'atto che è chiamato a scrutinare] alla luce della disciplina […] vigente al momento della sua emanazione"» (è richiamata la sentenza n. 257 del 2017).
Le società richiamano la sentenza n. 127 del 2026 anche al fine di escludere la manifesta infondatezza della questione per *ius superveniens*, evidenziando che la nuova disciplina, pur avendo formalmente abrogato la previsione di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, ha introdotto l'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024, il cui comma 2 avrebbe sostanzialmente riproposto i contenuti della norma previgente e, quindi, il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.
A sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, le società menzionano il contributo fornito da Elettricità Futura, alcuni dati dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) del 2021 sulla superficie disponibile all'installazione di impianti FER e il rapporto annuale 2026 dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla situazione del Paese nella parte relativa alle energie rinnovabili.
7.– Nel giudizio iscritto al n. 156 del reg. ord. 2025, in data 1° settembre 2026 hanno presentato memorie, di analogo contenuto, anche Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane e Asja Ambiente Italia srl S.B., ribadendo quanto già evidenziato nell'atto di costituzione e formulando ulteriori rilievi alla luce della già richiamata sentenza di questa Corte n. 127 del 2026.
In sintesi, nelle memorie si osserva che la meritevole tutela del tessuto agricolo dovrebbe essere riguardata anche alla luce della specificità della singola area interessata nonché delle consolidate giurisprudenze amministrativa e costituzionale, giusta le quali la normativa unionale e interna non consentono che vi siano aree interdette in modo aprioristico a specifiche fonti di energia FER.
Inoltre, si chiede a questa Corte di valutare l'ipotesi di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, per un espresso pronunciamento sul contrasto tra l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 e la normativa unionale inerente alla "strategia" di adattamento ai cambiamenti climatici e, più nello specifico, la direttiva 2018/2001/UE, che ha fissato una riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32 per cento (obiettivo aggiornato al 42,5 per cento dalla direttiva 2023/2413/UE), la direttiva 2023/2413/UE, il regolamento n. 2021/1119/UE, il regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio, del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, come modificato dal regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio, del 22 dicembre 2023, recante modifica del regolamento (UE) 2022/2577 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e la raccomandazione (UE) 2024/1344, della Commissione, del 13 maggio 2024, sulla progettazione delle aste per le energie rinnovabili. Il decreto-legge Agricoltura inciderebbe sul raggiungimento di target imposti dalla normativa unionale.
Nelle memorie si sostiene che precludere agli operatori economici la possibilità di installare impianti fotovoltaici in aree agricole, anche degradate o perimetrali a zone industriali, costituirebbe una violazione della normativa unionale e, in particolare, della raccomandazione UE n. 2024/1343.
Più nello specifico, la normativa interna – nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici in area agricola – si porrebbe in aperto contrasto con la normativa unionale sopra richiamata e in particolare con: i) il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con i *target* stabiliti a livello unionale; ii) i princìpi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti FER; iii) la natura di interesse pubblico prevalente degli impianti FER rispetto ad altri interessi in potenziale conflitto; iv) l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle cosiddette zone di accelerazione; v) l'obiettivo di ridurre al minimo le cosiddette zone di esclusione, venendo in rilievo un divieto generalizzato che copre la quasi totalità delle aree agricole del territorio nazionale.
8.– Nei giudizi iscritti ai numeri 164 e 178 del reg. ord. 2025, in data 2 settembre 2026 hanno presentato memorie, aventi analogo contenuto, rispettivamente Green Sole Renewables Italia 1 srl e le società Elements Green Atena srl, Elements

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl, formulando ulteriori rilievi alla luce dell'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e della sentenza n. 127 del 2026.
Preliminarmente le società affermano che, nonostante l'abrogazione formale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, la disciplina censurata continua a produrre effetti nell'ordinamento, permanendo così sia la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nei giudizi pendenti innanzi al TAR Lazio sia l'interesse delle società ricorrenti.
In seguito, si precisa che le memorie riguardano profili circoscritti e autonomi di vizio dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024, quali: i) l'esatta configurazione degli impianti agrivoltaici esclusi dal divieto; ii) l'inclusione nella clausola di salvaguardia dei progetti fotovoltaici che, alla data del 16 maggio 2024, pur non essendo ancora oggetto di una formale domanda autorizzativa o ambientale, avevano già raggiunto un grado di consolidamento oggettivo, documentato e oneroso, risultando muniti di soluzione tecnica minima generale per la connessione (STMG) accettata e della disponibilità giuridica delle aree necessarie alla realizzazione dell'impianto.
Più nello specifico, le società sostengono che con la sentenza n. 127 del 2026 questa Corte avrebbe definito la questione concernente la legittimità costituzionale del divieto legislativo in esame in astratto, senza tuttavia esaurire le problematiche relative alla delimitazione normativa dell'ambito applicativo della nozione di «impianto con moduli collocati a terra» con riferimento ai procedimenti in corso.
Precisano, al riguardo, che le memorie non intendono riproporre i medesimi profili di censura in termini sovrapponibili a quelli già esaminati e respinti da questa Corte con la ricordata sentenza, ma sarebbero volte a evidenziare come tale sopravvenuta pronuncia imponga, in via preliminare, un puntuale accertamento del perimetro oggettivo della decisione già resa e, conseguentemente, una corrispondente delimitazione del residuo *thema decidendum* nel presente giudizio.
Le società sostengono che il giudice rimettente avrebbe motivato la rilevanza delle questioni sul presupposto fattuale che i progetti delle ricorrenti fossero riferibili a impianti agrivoltaici "base", cioè non avanzati e dunque, secondo la ricostruzione del TAR Lazio, certamente ricompresi nel divieto normativo. Viene altresì precisato che mediante la memoria di costituzione nel presente giudizio già si era evidenziato che «i progetti di agrivoltaico coltivati dalla Società, tutti base e quindi non avanzati, sono compromessi dalla predetta previsione». Tale chiarimento, ad avviso delle società, sarebbe decisivo, in quanto consentirebbe di cogliere che il nucleo del giudizio incidentale non era soltanto l'astratta legittimità del divieto legislativo, ma anche il concreto modo in cui quel divieto si proietta su specifiche configurazioni progettuali agrivoltaiche, ossia su impianti che, pur non essendo qualificati come "avanzati", sono stati concepiti dalle società ricorrenti come impianti agrivoltaici e non come meri parchi fotovoltaici tradizionali con moduli collocati a terra.
Ciò premesso, secondo le società permarrebbe un profilo che la sentenza n. 127 del 2026 avrebbe lasciato aperto sul piano applicativo e qualificatorio, cioè quello concernente l'esatta delimitazione dell'ambito del divieto rispetto agli impianti agrivoltaici, poiché, sul piano tecnico, la categoria «agrivoltaico» sarebbe più ampia della sottocategoria «agrivoltaico avanzato» e tra l'impianto fotovoltaico tradizionale a terra e l'impianto agrivoltaico «avanzato» esisterebbe un'area intermedia di configurazioni progettuali che non potrebbe essere automaticamente assimilata all'una o all'altra figura.
Quanto a tale profilo, le società affermano che questa Corte, pur avendo definito il piano della legittimità costituzionale astratta, non avrebbe chiuso il piano della qualificazione tecnico-giuridica delle singole fattispecie, affermando infatti che «spetta all'amministrazione e al giudice precisare il contenuto del sintagma normativo».
Secondo le società ricorrenti, pertanto, la sentenza n. 127 del 2026 non avrebbe integralmente risolto la questione interpretativa qui rilevante, lasciando aperto il punto decisivo, ovvero come distinguere, sul piano applicativo, un impianto agrivoltaico – benché non «avanzato» secondo la classificazione della normativa incentivante – da un impianto fotovoltaico a terra che consuma e sottrae il suolo agricolo alla sua destinazione.
Ad avviso delle società ricorrenti, il discrimine non potrebbe essere ridotto alla formula binaria che gli impianti agrivoltaici avanzati sono sempre consentiti e qualsiasi altra forma è sempre vietata. Tale automatismo, oltre a non essere ricavabile in modo testuale dalla pronuncia n. 127 del 2026, finirebbe per trasformare una distinzione funzionale in una distinzione puramente «etichettaria», elidendo proprio quello spazio valutativo che questa Corte ha riconosciuto spettare all'amministrazione e al giudice nella precisazione del contenuto del sintagma normativo.
Quanto alla norma transitoria, le società ricorrenti sostengono ch'essa determinerebbe uno spartiacque esclusivamente formale: sarebbe salvaguardato il progetto che abbia dato avvio a una procedura amministrativa, mentre resterebbe definitivamente precluso il progetto economicamente e tecnicamente più maturo, ma privo al 16 maggio 2024 (data di entrata in vigore del decreto-legge censurato) della sola protocollazione dell'istanza.
Le società evidenziano che alla data del 16 maggio 2024: i) era stata presentata al gestore di rete una richiesta di connessione riferita a uno specifico impianto, con potenza, ubicazione e punto di connessione determinati; ii) il gestore aveva elaborato e comunicato la STMG, individuando le opere di rete e le condizioni tecniche ed economiche necessarie; iii) le società avevano accettato la STMG e versato i corrispettivi richiesti, assumendo obblighi regolati dal testo integrato connessioni attive (TICA) e vincolando la prosecuzione dello sviluppo a quella soluzione di connessione; iv) erano stati stipulati contratti preliminari, opzioni, locazioni, diritti di superficie o altri negozi giuridici idonei ad assicurare la disponibilità giuridica dei terreni interessati dall'impianto e, ove occorrente, dalle opere di connessione; v) erano stati sostenuti costi di progettazione, studi ambientali, rilievi, consulenze e attività di sviluppo specificamente riferibili all'iniziativa.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Tali elementi avrebbero reso il progetto individualizzato e verificabile per tre profili decisivi: la localizzazione, la connessione e la disponibilità delle aree.
Non si tratterebbe, quindi, di una generica aspettativa concernente l'esercizio futuro dell'attività economica, ma di un investimento già concretamente avviato secondo il quadro normativo vigente prima dell'intervento restrittivo.
Secondo le società ricorrenti, la STMG non equivarrebbe a un mero studio tecnico liberamente predisposto dal proponente. Essa nascerebbe da una procedura disciplinata dall'Autorità di regolazione, sarebbe elaborata dal gestore della rete gravato dell'obbligo di connessione di terzi, individuerebbe la soluzione tecnica minima e costituirebbe il riferimento necessario per la progettazione e l'autorizzazione delle opere di connessione.
L'accettazione del preventivo contenente la STMG produrrebbe effetti giuridici ed economici tipizzati: comporterebbe il pagamento dei corrispettivi, l'assunzione degli impegni previsti dal TICA e, nei limiti e per i tempi stabiliti dalla regolazione, la prenotazione della capacità di rete.
La disciplina dell'Autorità di regolazione collegherebbe inoltre la persistenza o la conferma della soluzione allo sviluppo dell'iter autorizzativo e regolerebbe decadenza, voltura e modifiche della pratica.
La STMG accettata sarebbe dunque un atto esterno, datato e non manipolabile *ex post*, idoneo a provare l'effettività dell'iniziativa. La sua rilevanza sarebbe rafforzata dalla disciplina autorizzativa delle fonti rinnovabili, che considera le opere di connessione parte essenziale del progetto e imporrebbe l'inclusione della soluzione di rete nella documentazione sottoposta alle amministrazioni.
Le società precisano di non pretendere di qualificare la procedura di connessione come «procedura amministrativa necessaria all'ottenimento dei titoli» mediante un'estensione analogica incompatibile con il testo. Esse vorrebbero invece dimostrare che il legislatore, nel costruire una clausola destinata a proteggere i progetti già avviati, avrebbe irragionevolmente ignorato «un indice pubblico regolato e oggettivo di consolidamento, pur valorizzando la semplice apertura di qualsiasi procedimento amministrativo».
Per tale profilo le società deducono la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 sarebbe irragionevole e affetto da disparità di trattamento.
Le società affermano che la *ratio* del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 consisterebbe nella protezione dei progetti già avviati, per evitare che il nuovo divieto travolga iniziative preesistenti sufficientemente individualizzate e che la sentenza n. 127 del 2026 definisce espressamente la disposizione «clausola di salvaguardia» e l'include tra le eccezioni che attenuano la portata del divieto.
Secondo le società ricorrenti, rispetto a tale *ratio*, il criterio esclusivamente procedimentale risulterebbe «sovra-inclusivo e sotto-inclusivo». Sarebbe sovra-inclusivo perché salverebbe un progetto per il quale sia stata avviata una procedura amministrativa anche in assenza di una connessione definita, della disponibilità delle aree e di investimenti significativi. Sarebbe sotto-inclusivo perché escluderebbe un progetto già definito nella localizzazione e nella connessione, coperto da contratti relativi alla disponibilità dei terreni e gravato da costi irreversibili solo perché l'istanza autorizzativa è stata presentata dopo la data del 16 maggio 2024. Il differente trattamento dei progetti si fonderebbe su un dato formale che non misurerebbe in modo attendibile né la serietà del progetto né l'intensità dell'affidamento.
La disciplina sarebbe inoltre sproporzionata: alla mancata presentazione di una domanda entro il 15 maggio 2024 essa collegherebbe la perdita integrale della possibilità localizzativa e la sostanziale inutilità degli investimenti, senza periodo di adattamento, senza rimborso e senza una valutazione individuale. Non sarebbero previste misure meno restrittive quali un termine breve per completare la domanda o la prova documentale di un avanzamento qualificato.
Infine, la disciplina transitoria violerebbe la tutela dell'affidamento e della sicurezza giuridica, costituzionalmente garantiti dagli artt. 3 e 41 Cost.
Nel caso di specie l'affidamento sarebbe meritevole. Il suo consolidamento deriverebbe dalla convergenza di STMG accettata, obblighi economici, disponibilità delle aree e costi specifici. L'intervento del d.l. n. 63 del 2024 sarebbe stato immediato e non preceduto da un regime di adeguamento. Il sacrificio sarebbe definitivo, perché non consisterebbe nella mera rimodulazione economica di un rapporto, ma nell'impossibilità sopravvenuta di realizzare il progetto in quella localizzazione, con sterilizzazione dei costi già sostenuti.
Ad avviso delle società ricorrenti, l'art. 41 Cost. assumerebbe rilievo non come pretesa alla cristallizzazione della disciplina economica, ma quale parametro della proporzionalità dell'incisione sull'iniziativa già concretamente esercitata. Una misura che azzera il valore di investimenti specifici senza gradualità e senza considerare il loro effettivo consolidamento imporrebbe un sacrificio eccedente rispetto alla tutela del suolo agricolo.
Nelle memorie si precisa che la sentenza n. 127 del 2026 non precluderebbe la possibilità di sollevare tale questione, poiché il *thema decidendum* riguardava il solo divieto generale, la sua proporzionalità rispetto alla tutela del suolo e agli obiettivi europei, nonché la sufficienza complessiva delle deroghe ed eccezioni, avendo il rimettente esteso le censure al comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 soltanto perché esso presupponeva il divieto del comma 1.
La presente questione assumerebbe la persistente validità della scelta di introdurre una salvaguardia e censurerebbe soltanto la sua irragionevole delimitazione. Diversi sarebbero dunque il *petitum* (una pronuncia additiva limitata), la *causa petendi* (artt. 3 e 41 Cost. sotto il profilo dell'affidamento e della disparità interna) e i fatti rilevanti.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. potrebbero quindi essere richiamati non per dedurre un obbligo unionale di ammettere ogni impianto su suolo agricolo, ma a sostegno del canone di proporzionalità nella disciplina del passaggio tra regimi e dell'obbligo di considerare la maturità degli investimenti già avviati.
La categoria dei progetti esclusi dal divieto potrebbe dunque essere delimitata in termini rigorosi: progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto-legge: i) fosse stata rilasciata e accettata una STMG riferita allo specifico impianto; ii) fossero stati acquisiti, mediante atti aventi data certa, i diritti necessari alla disponibilità delle aree dell'impianto. Il giudice *a quo* resterebbe competente a verificare la ricorrenza dei requisiti e il nesso tra gli investimenti e il progetto.
In subordine, secondo le società ricorrenti, sarebbe possibile una pronuncia interpretativa che imponesse di intendere la locuzione «sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative […] necessarie all'ottenimento dei titoli» in senso funzionale, includendovi la procedura regolata di connessione quando essa abbia già condotto al rilascio e all'accettazione della STMG e sia accompagnata dalla disponibilità delle aree.

DIRITTO

9.– Con le tre ordinanze indicate in epigrafe (iscritte al n. 156, n. 164 e n. 168 reg. ord. del 2025), il TAR Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.
Con la sentenza non definitiva iscritta al n. 150 reg. ord. del 2025 ha inoltre sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.
Con la sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025 ha infine sollevato, in riferimento ai soli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale delle stesse norme censurate con la sentenza non definitiva iscritta al n. 150 reg. ord. del 2025.
9.1.– Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione del d.m. 21 giugno 2024, applicativo delle norme censurate, da parte di alcune società operanti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare, da fonte solare.
9.2.– In punto di fatto, tutti gli atti di promovimento, a eccezione della sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025, premettono che tra le iniziative delle società ricorrenti in corso di sviluppo rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti fotovoltaici per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.
In punto di interpretazione della normativa censurata, il rimettente rileva che il legislatore avrebbe inteso consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola solo nei casi espressamente previsti, configurando, al di fuori delle deroghe contemplate, un divieto assoluto.
9.3.– Tanto ritenuto in sede di interpretazione della normativa censurata, il TAR Lazio, dubitando della sua conformità a Costituzione, solleva plurime questioni di legittimità costituzionale.
9.4.– Dette questioni sarebbero, anzitutto, rilevanti: non essendo praticabile un'interpretazione delle norme censurate favorevole alle ricorrenti, il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e dal comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021) costituirebbe un ostacolo alla realizzazione dei progetti presentati dalle stesse e conseguentemente, in assenza di una declaratoria di illegittimità costituzionale, i gravami scrutinati nel giudizio principale dovrebbero essere respinti.
9.5.– Nel merito, il rimettente ritiene che la disciplina censurata contrasti anzitutto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto violerebbe i princìpi dell'ordinamento dell'Unione europea, in particolare quello di massima diffusione delle energie rinnovabili. Il divieto potrebbe infatti ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata e compromettere la strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici. Ciò anche in considerazione dell'ampiezza del divieto medesimo, che si estende a tutti i terreni agricoli, costituenti oltre la metà del territorio nazionale.
La normativa sarebbe inoltre in contrasto con il principio di integrazione delle politiche ambientali e con il principio di proporzionalità, in quanto attribuirebbe una prevalenza assoluta e aprioristica alla tutela del suolo agricolo, senza consentire un bilanciamento con altri interessi costituzionali, tra i quali quello dello sviluppo sostenibile.
Ne deriverebbe una violazione anche degli artt. 3 e 9 Cost. (tale ultimo parametro costituzionale, invero, non è richiamato nella sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025).
Ulteriori profili di irragionevolezza emergerebbero dall'essere il divieto ancorato alla sola classificazione urbanistica dei terreni, senza considerare il loro utilizzo concreto o la qualità delle colture su di essi praticate.
10.– Prima di accedere all'esame delle questioni è utile richiamare brevemente la normativa europea e nazionale in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

10.1.– Uno dei pilastri della politica ambientale e di sviluppo economico dell'Unione europea è la transizione energetica, che richiede, fra l'altro, una maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili.
L'indirizzo strategico volto all'incremento dell'energia "pulita" è stato dapprima definito con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, che ha configurato un'ulteriore disciplina, a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE.
La strategia concernente le fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, ulteriore impulso da quest'ultima direttiva, a sua volta modificata dalla direttiva 2023/2413/UE, cui in Italia ha fatto seguito il d.lgs. n. 5 del 2026.
Contestualmente, con la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019 (cosiddetto *Green Deal europeo*), la Commissione ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione in una realtà dotata di un'economia che «nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse».
In tale prospettiva è stato emanato anche il regolamento n. 2021/1119/UE, il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990.
Più di recente, poi, è stato adottato il regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera *a*).
Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali. Quanto al rapporto fra tutela degli habitat e realizzazione di impianti "verdi", l'art. 6 (Energia da fonti rinnovabili), paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio che «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» – ossia della previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» – «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».
Pertanto, come ha già avuto modo di affermare questa Corte, «il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo *favor*» (sentenza n. 184 del 2025 e in precedenza, negli stessi termini, sentenza n. 134 del 2025).
10.2.– Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e – parallelamente – di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello unionale sino al 2030, il nostro Paese ha dapprima approvato il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).
In particolare, la regolamentazione dei procedimenti autorizzatori si è corredata di specifiche linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010, funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, stabilendo che le regioni potessero procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.
10.2.1.– In questo contesto si è collocato il d.lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega conferita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020).
L'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 ha poi inserito, nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il comma 1-*bis*, che, prima di essere abrogato dall'art. 15, comma 1, e dall'Allegato D, lettera *p)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *q)*, del d.l. n. 175 del 2025, così disponeva (nel testo, dunque, vigente al momento del promovimento dei giudizi principali): «[l]'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c)*, incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-*bis*), c-*bis*.1) e c-*ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».
Il successivo comma 2 stabilisce inoltre che «[l]'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».
Tanto il comma 1 quanto il comma 2, come evidenziato in epigrafe e in narrativa, sono oggetto di censura da parte del giudice rimettente (a eccezione dei giudizi iscritti ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025).
In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, così modificato, il d.m. 21 giugno 2024 ha stabilito i princìpi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 1, comma 1, lettera *b*). Per quanto rileva ai fini del presente giudizio, il comma 2 dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024 dispone che «[i]n esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: […]; *d)* aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».
10.2.2.– Più recentemente, il d.lgs. n. 190 del 2024 è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia. In particolare, l'art. 2, comma 2, primo periodo (esso pure qui oggetto di censura), anteriormente alle modifiche apportate dal d.l. n. 175 del 2025, così disponeva: «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».
10.2.3.– Il d.l. n. 175 del 2025, all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, ha introdotto una nuova disciplina in materia di individuazione delle aree idonee, mediante l'inserimento dell'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) nel d.lgs. n. 190 del 2024, ove, al comma 2, si dispone che: «[l]'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *l)*, numeri 1) e 2). Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. È comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f-*bis*), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra».
Anche l'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024 è stato modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a)*, del d.l. n. 175 del 2025 e, nella formulazione attualmente vigente, dispone che «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 11-*bis*, comma 2».
10.2.4.– Da ultimo, in sede di conversione, all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025 (che, come detto, ha introdotto l'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024) sono stati aggiunti i seguenti periodi: «Per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il soggetto proponente si dota di dichiarazione asseverata redatta da un professionista abilitato che attesti che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'articolo 9 e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo».
Oggi, pertanto, la disciplina dei criteri di individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è dettata dall'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, così come introdotto dal d.l. n. 175 del 2025. Le regioni sono quindi tenute a individuare, con legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024 sulla base di questa nuova disciplina e, in particolare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri stabiliti dal successivo comma 4 e degli obiettivi fissati dall'ulteriore comma 5 (così come dispone il comma 3 dell'art. 11-*bis*), e non più in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e del corrispondente d.m. 21 giugno 2024.
Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa europea e nazionale relativa agli impianti fotovoltaici, può ora procedersi all'esame della problematica sottoposta a questa Corte.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

11.– In via preliminare, va rilevato che, salve varianti da ritenersi marginali ai fini del decidere, i provvedimenti di rimessione sono, quanto al merito, sovrapponibili. Infatti, le questioni di legittimità costituzionale sottoposte a questa Corte hanno a oggetto, almeno in parte, le medesime disposizioni e, segnatamente, l'art. 2, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024. Alcuni atti di promovimento investono, inoltre, la norma che ha introdotto la disposizione censurata, vale a dire l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024; altri hanno invece a oggetto direttamente la disposizione censurata, ossia il comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Pur nella varietà delle prospettazioni formali, vengono comunque proposte censure analoghe e sono evocati parametri coincidenti (con l'eccezione della sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025, che, come già evidenziato, diversamente dagli altri atti di promovimento, non fa riferimento all'art. 9 Cost.).
Deve pertanto essere disposta la riunione dei relativi giudizi, affinché siano definiti con un'unica sentenza.
12.– È necessario anzitutto circoscrivere il *thema decidendum*, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie» (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2026, che richiama le sentenze n. 213 del 2025 e n. 239 del 2021; sul punto, tra le tante, anche sentenze n. 198 e n. 186 del 2022, n. 239 e n. 147 del 2021 e n. 186 del 2020).
Ne consegue che, non essendo formulate anche negli atti di promovimento, non possono essere prese in esame le censure dedotte da Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl nel giudizio iscritto al n. 178 reg. ord. del 2025, volte a estendere la questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024, tenuto conto che, in tale giudizio, il TAR Lazio limita la censura al comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e all'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.
Le medesime considerazioni valgono con riguardo alle memorie depositate nei giudizi iscritti ai numeri 164 e 178 reg. ord. del 2025, rispettivamente dalla società Green Sole Renewables Italia 1 srl e dalle società Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl, con le quali si è chiesto a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 per violazione anche dell'art. 41 Cost. (parametro non indicato negli atti di promovimento) e dell'art. 3 Cost. pel profilo della lesione dell'affidamento (profilo anch'esso assente in detti atti e che peraltro lo stesso rimettente ha espressamente ritenuto non rilevante nella sentenza non definitiva n. 15502 dell'11 agosto 2025, punto 7.1.).
Le società deducenti sollecitano poi una sentenza additiva che delimiti l'applicazione del divieto ai «progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto, (i) fosse stata rilasciata e accettata una STMG riferita allo specifico impianto e (ii) fossero stati acquisiti, mediante atti aventi data certa, i diritti necessari alla disponibilità delle aree dell'impianto».
In via subordinata, le società deducenti invocano una pronuncia di tipo interpretativo, volta a chiarire come la locuzione «sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative […] necessarie all'ottenimento dei titoli» debba essere intesa in senso funzionale, sì da ricomprendervi la procedura regolata di connessione alla rete allorché essa abbia già condotto al rilascio e all'accettazione della soluzione tecnica minima garantita (STMG) e risulti accompagnata dalla concreta disponibilità delle aree.
Ne consegue che le società interessate mirano ad ampliare il thema decidendum, deducendo la violazione di parametri costituzionali e profili di vizio non evocati negli atti di promovimento ovvero investendo del dubbio di legittimità costituzionale disposizioni in essi non censurate.
Tali società deducenti chiedono a questa Corte anche la delimitazione dell'ambito del divieto rispetto agli impianti definibili come agrivoltaici.
Sul punto, questa Corte, nella sentenza n. 127 del 2026, ha però già ricordato che «spetta all'amministrazione e al giudice precisare il contenuto del sintagma normativo» e spetta a maggior ragione al giudice del giudizio principale la qualificazione della fattispecie concreta sulla quale è chiamato a pronunciarsi.
In ogni caso, per completezza argomentativa, deve rilevarsi, in punto di fatto, che, con riferimento alle questioni proposte dall'atto di promovimento iscritto al n. 164 reg. ord. del 2025, la rilevanza risulta argomentata in ragione della presenza, nel giudizio *a quo*, di un progetto concernente impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, donde l'indubbia riconducibilità di siffatta tipologia di impianti all'ambito applicativo del censurato divieto e l'estraneità, rispetto a tale scrutinio, delle sollecitazioni volte a ridefinirne i confini operativi con riguardo agli impianti agrivoltaici cosiddetti «base».
Invero, il giudice rimettente precisa al punto 12 dell'ordinanza che «[d]alla documentazione prodotta dalla ricorrente si ricava che almeno uno dei progetti avviati riguarda impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola, come tali soggetti al divieto di cui all'art. 5 del d.l. n. 63/2024, con conseguente rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso».
13.– Ciò premesso, è necessario esaminare anzitutto le ulteriori questioni in rito.
13.1.– In primo luogo, questa Corte rileva che nonostante lo *ius superveniens* permangono la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Deve infatti evidenziarsi che l'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e l'abrogazione della norma censurata non producono effetti sul presente giudizio di legittimità costituzionale.
Sul punto, questa Corte ha già ribadito, con la stessa sentenza n. 127 del 2026, alcuni princìpi del diritto processuale costituzionale specificamente pertinenti in questo caso.
Quando il giudizio principale ha per oggetto l'impugnazione di un atto trova applicazione il principio *tempus regit actum*, sicché il giudice è tenuto a valutarne la legittimità alla luce della disciplina vigente al momento della sua adozione. Ne consegue che, poiché il TAR Lazio è chiamato a scrutinare un decreto ministeriale emanato in attuazione dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, tale disposizione resta comunque applicabile nel giudizio principale. Né rileva, in senso contrario, la disciplina transitoria introdotta dal d.l. n. 175 del 2025, la quale concerne le «procedure» in corso e non si estende al diverso caso, qui rilevante, della contestazione di un atto generale che avrebbe precluso proprio l'avvio delle "procedure" medesime.
Quanto al requisito della non manifesta infondatezza, non ogni modifica sopravvenuta impone una rinnovata delibazione dei presupposti di ammissibilità: tale esigenza non sussiste, infatti, sia quando la norma censurata continua a trovare applicazione *ratione temporis* sia quando la disciplina successiva incide su di essa aggravandone i denunciati vizi. Nella specie, lo *ius superveniens* non solo non elide i dubbi di legittimità costituzionale già prospettati, ma, per taluni profili, li accentua. La nuova disciplina, infatti, non recepisce l'impostazione volta a escludere dal divieto tutti gli impianti agrivoltaici, inclusi quelli con pannelli collocati a terra, ma limita l'esenzione ai soli impianti con moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra», restringendo ulteriormente le aree agricole utilizzabili e introducendo specifici oneri asseverativi.
13.2.– Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sollevate dal TAR Lazio sarebbero inammissibili, sia perché formulate in termini meramente ipotetici sia perché prive di adeguato supporto fattuale.
Il giudice rimettente avrebbe infatti assunto, senza riscontri concreti, che il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole potrebbe compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili. A tal proposito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come il TAR rimettente abbia omesso di considerare che le aree agricole non risultano integralmente sottratte all'utilizzo fotovoltaico, permanendo la possibilità di realizzare impianti agrivoltaici avanzati, che sono compatibili con il contestuale sfruttamento agricolo dei terreni e non sono preclusi dalla normativa censurata.
L'eccezione non è fondata.
Invero, nel caso in esame, il giudice rimettente, oltre ad aver analiticamente esposto gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure, ha individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle norme censurate, facendo riferimento, fra l'altro, alla costante giurisprudenza di questa Corte sul principio della massima diffusione degli impianti di produzione di energia rinnovabile (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).
I contorni delle censure risultano chiari e ciascuno degli atti di promovimento risulta adeguatamente argomentato in ordine alle ragioni del ritenuto contrasto con i parametri costituzionali evocati. Né le carenze motivazionali evidenziate dall'Avvocatura generale dello Stato sono tali da compromettere l'iter argomentativo seguito dal rimettente (sentenze n. 72 del 2026 e n. 202 del 2023).
Più precisamente, l'omessa dimostrazione concreta dell'effettivo rischio di mancato conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, asseritamente connesso alle disposizioni censurate, costituisce questione attinente, anziché al rito, al merito della controversia.
13.3.– Devono invece essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione in punto di rilevanza le questioni sollevate dal TAR Lazio nel giudizio iscritto al n. 178 reg. ord. del 2025.
Tenuto conto della clausola di salvezza di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 («[l]'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi»), mentre in tutti gli altri atti di promovimento il giudice precisa che per le iniziative in questione non era stata ancora avviata alcuna procedura amministrativa necessaria all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024, nella sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025 tale precisazione difetta.
Anzi, nella parte in fatto si rinviene la seguente indicazione: «In particolare: *i)* Elements Green Atena S.r.l. ha in corso un procedimento per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 37,80 MW, da installare nel Comune di Sassari, e rispetto al quale è stata presentata istanza di Valutazione di impatto ambientale ("*VIA*"); *ii)* Elements Green Demetra S.r.l. ha in corso un procedimento per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 41,552 MWp, da installare nel comune di Sassari, e rispetto al quale l'istanza di VIA è stata dichiarata procedibile in data 4 dicembre 2023; *iii)* Ermes [*recte*: Elements] Green Nettuno S.r.l. ha in corso un procedimento per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 40.194 kWp, da installare nel Comune di Sassari, e rispetto al quale è stata presentata istanza di VIA (cfr. docc. 4.1, 4.3 e 4.4 della produzione delle società ricorrenti)».

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Ebbene: per costante giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale – non emendabile tramite la lettura diretta degli atti di tale giudizio, ostandovi il principio di autosufficienza dell'atto di promovimento – impedisce la necessaria verifica della rilevanza della questione e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità (fra le tante, sentenza n. 301 del 2012 che richiama, *ex plurimis*, la sentenza n. 338 del 2011 e le ordinanze n. 93 del 2012 e n. 260 del 2011).
Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale sollevate con la sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione in punto di rilevanza.
14.– Nel merito, il giudice rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 (e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, deducendo, *in primis*, la ritenuta violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., «anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999», come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, assumendo che il divieto ivi previsto ostacoli il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica.
Inoltre, il TAR Lazio deduce la violazione dell'art. 9 Cost., per ritenuto contrasto con il principio di integrazione delle tutele di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza (norme, peraltro, non richiamate in quanto interposte nel dispositivo) e con la protezione dei beni ambientali (con censura, invero, strettamente legata alla precedente).
Infine, lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., per ritenuta inosservanza del principio di proporzionalità.
15.– Le surriferite questioni devono essere esaminate, prioritariamente, alla luce della giurisprudenza sopravvenuta, nelle more, dopo l'adozione degli atti di promovimento.
Successivamente al deposito degli atti di promovimento indicati in epigrafe, infatti, questa Corte, con la sentenza n. 127 del 2026, ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal medesimo TAR Lazio, e aventi a oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 e l'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, del tutto analoghe alle odierne.
15.1.– Quanto alla prima questione, con la predetta pronuncia si è affermato che l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non preclude nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti l'installazione di *tutti* gli impianti di produzione di energia da fonte solare, ma *soltanto* quella degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, restando consentita la realizzazione di impianti agrivoltaici «con moduli non collocati a terra», in quanto tali idonei a preservare la continuità delle attività colturali e agropastorali sul sito di installazione.
L'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 è stato introdotto, infatti, con la finalità di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sui suoli agricoli, che potrebbero determinare effetti rilevanti, quali la perdita di suolo coltivabile, la frammentazione del paesaggio agrario, la riduzione della biodiversità, nonché il possibile insorgere di conflitti con gli strumenti di pianificazione agricola e ambientale a livello regionale e locale.
Questa Corte, sempre con la sentenza n. 127 del 2026, ha, inoltre, precisato che: i) l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, nel testo applicabile *ratione temporis* e risultante dalla novella introdotta dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, consentiva comunque l'installazione degli impianti con moduli collocati a terra in aree espressamente individuate dal legislatore; ii) il comma 1-*bis* del medesimo art. 20 prevedeva ulteriori deroghe al divieto; iii) l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 recava altresì una clausola di salvaguardia in favore dei procedimenti in corso.
Deve pertanto escludersi che la norma censurata introduca un divieto assoluto di installazione sui suoli agricoli di impianti destinati alla produzione di energia da fonte solare.
15.2.– Quanto alla seconda questione, questa Corte ha rilevato come la salvaguardia del suolo e della produzione agricola e la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili integrino politiche ambientali tra loro inscindibilmente interdipendenti e connesse.
Il contemperamento fra i plurimi beni e interessi costituzionalmente rilevanti in tale materia si presenta per sua natura complesso ed esige valutazioni di ordine economico, politico e sociale riservate alla discrezionalità del legislatore nell'esercizio del bilanciamento che gli compete. Ne discende che l'interesse alla realizzazione degli impianti energetici FER non può considerarsi aprioristicamente e automaticamente prevalente rispetto a quello, parimenti protetto, alla tutela dell'ambiente agrario e della continuità delle coltivazioni. Ne discende, altresì, che la complessità delle valutazioni da compiere in materia circoscrive il sindacato di questa Corte all'accertamento della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, scelte che – sempre nel rispetto dei parametri costituzionali – potrebbero in futuro operare bilanciamenti diversi nella protezione dei vari beni e interessi in giuoco, come già osservato nella ricordata sentenza n. 127 del 2026, «[l]e valutazioni del legislatore possono […] anche mutare alla luce del rendimento concreto delle varie discipline di volta in volta dettate […] e del mutare delle condizioni di contesto (climatiche, scientifiche, economiche, eccetera)», in particolare quanto all'evoluzione del consumo del suolo e all'andamento della crisi energetica.
15.3.– Anche rispetto alla terza e ultima questione giova richiamare quanto questa Corte ha affermato nella già citata sentenza n. 127 del 2026, laddove si è rilevato che la soluzione prevista dal legislatore nazionale rappresenta il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra interessi diversi, volto a rendere compatibile la salvaguardia dell'attività agricola con la produzione di energia solare.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

In tale pronuncia, si è altresì posto in evidenza come la disciplina scrutinata superi il vaglio di proporzionalità. Essa, anzitutto, si palesa idonea rispetto allo scopo perseguito, in quanto incide direttamente sul bene limitato e non riproducibile che viene qui in rilievo, vale a dire sul suolo. La disciplina risulta, inoltre, necessaria, poiché l'obiettivo di preservare la destinazione e la funzione produttiva agricola del terreno non potrebbe essere adeguatamente assicurato ove fosse consentita l'installazione di impianti con moduli collocati a terra. Né, infine, essa difetta di proporzionalità in senso stretto, dal momento che il sacrificio imposto agli operatori economici non eccede la soglia della tollerabilità, restando comunque loro consentito il perseguimento delle finalità imprenditoriali semplicemente investendo sugli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra. La maggiore onerosità di tali impianti, da taluno lamentata anche nella discussione orale, per quanto possa essere tenuta in conto da parte del legislatore ad altri fini, non può alterare un bilanciamento nel quale campeggiano beni di primario rilievo costituzionale direttamente o indirettamente connessi alla tutela dell'ambiente.
Parimenti non fondata è già stata ritenuta la censura di irragionevolezza, avendo questa Corte chiarito (oltre ai già ricordati confini del sindacato di ragionevolezza in una materia segnata da un alto tasso di complessità e di discrezionalità legislativa) che «[l]a circostanza che possano esistere, quale mero dato fattuale e contingente, terreni degradati ovvero temporaneamente non utilizzati a fini agricoli, non consente di prescindere dalla vocazione urbanistica impressa al fondo in ragione della sua destinazione pianificatoria», precisando altresì che, «se la *concreta* utilizzazione agricola dell'area non rileva, rileva la sua *astratta* utilizzabilità come tale» (ancora sentenza n. 127 del 2026).
In questa prospettiva, questa Corte ha ulteriormente osservato che la potenzialità agricola del terreno (non definitivamente trasformato), quale emerge dalla sua classificazione urbanistica, impone di considerare anche la possibile destinazione futura del fondo a colture di pregio, possibilità che verrebbe compromessa da un impiego generalizzato degli impianti agrivoltaici con moduli collocati a terra.
Nella medesima pronuncia si è, infine, chiarito che il valore agricolo protetto dalla norma censurata non è solo quello insito nelle colture di pregio, ma è anche quello legato alle colture e agli utilizzi tradizionali del suolo a fini agricoli.
16.– Il *thema decidendum* del presente giudizio costituzionale e i motivi di censura sono sostanzialmente analoghi a quelli dedotti nelle ordinanze che hanno dato impulso alla richiamata sentenza di non fondatezza n. 127 del 2026.
Non essendo ravvisabili ragioni per discostarsi dalla decisione recentemente assunta, non aggiungendo gli atti di promovimento indicati in epigrafe argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 (e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, in linea con quanto già deciso da questa Corte, in fattispecie analoga, in relazione a parametri coincidenti, con la sentenza n. 127 del 2026.
17.– Alla luce di quanto sopra, non può essere accolta la richiesta formulata esclusivamente nelle memorie di parte nell'ambito del giudizio iscritto al n. 156 reg. ord. del 2025, sollecitante il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, per un espresso pronunciamento sul ritenuto contrasto fra l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 e la normativa unionale inerente alla "strategia" di adattamento ai cambiamenti climatici.
Il giudice rimettente non ha infatti introdotto in giudizio un'argomentazione idonea a dimostrare che le possibilità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare – che vanno dagli impianti agrivoltaici «con moduli non collocati a terra», consentiti in via di principio sulle aree agricole, sino alle ulteriori fattispecie previste dalla normativa censurata – risultino tanto esigue da compromettere il conseguimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili. In difetto di probanti dati fattuali e di una motivazione che ne avvalori l'interpretazione nel senso rappresentato dalle parti private, il vizio di violazione del diritto dell'Unione appare meramente ipotetico e indimostrato. Né a diversa conclusione inducono le difese (e i documenti) di parte, che – al di là di ogni considerazione sul rapporto fra dette difese, l'atto di promovimento e il sindacato di questa Corte – non offrono puntuale evidenza di tale vizio.
per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
riuniti i giudizi,
1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio», come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», sollevate – in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») – dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con la sentenza non definitiva iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2025, indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024, per come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con le ordinanze iscritte ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025, indicate in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, per come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con la sentenza non definitiva iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2025, indicata in epigrafe.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it