CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **127/2026** (ECLI:IT:COST:2026:127)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **LUCIANI**
Udienza Pubblica del **14/04/2026**; Decisione del **14/04/2026**
Deposito del **16/07/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 5, c. 1° e 2°, del decreto-legge 15/05/2024, n. 63, convertito, con modificazioni, in legge 12/07/2024, n. 101, e dell'art. 2, c. 2°, primo periodo, del decreto legislativo 25/11/2024, 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».
Massime:
Atti decisi: **ordd. 136, 137, 138 e 139/2025**

SENTENZA N. 127

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale 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, 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», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con quattro sentenze non definitive del 13 maggio 2025, iscritte ai numeri 136, 137, 138 e 139 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, di ERG Solar holding srl, e di FRV Italia srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi gli avvocati Carlo Comandè per ERG Solar holding srl e FRV Italia srl, Pina Lombardi per Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.− Con quattro distinte sentenze non definitive del 13 maggio 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 136, 137, 138 e 139 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».

Il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 (citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla legge di conversione) ha aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 20 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» –, mentre il successivo comma 2 ne delimita l'ambito di applicazione.

Viene denunciata la violazione degli artt. 3, 9, 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 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»).

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 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) nonché dei relativi Allegati.

1.2.– In punto di fatto, 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 agrivoltaici anche «non avanzati», per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

1.3.– Secondo le società ricorrenti, le previsioni dettate dagli artt. 1, 3 e 7 del 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 asseritamente illegittimi e lesivi della loro posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione dei progetti di impianti agrivoltaici in corso di elaborazione.

1.4.– 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.

Il giudice rimettente osserva che l'oggetto della previsione normativa riguarderebbe specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra […] in zone classificate agricole», ponendosi in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola». Dalle richiamate coordinate normative si desumerebbe che il divieto concerne gli impianti fotovoltaici con moduli installati a terra, ritenuti incompatibili con la destinazione agricola del suolo e con l'esigenza di contenerne il consumo.

Il TAR Lazio, richiamate le linee guida in materia di impianti agrivoltaici, emanate il 27 giugno 2022 dal Dipartimento per l'energia del Ministero della transizione ecologica, afferma che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non sarebbe applicabile agli impianti agrivoltaici avanzati, poiché l'assenza di moduli collocati a terra escluderebbe il consumo di suolo agricolo che la norma intende prevenire.

Tale conclusione troverebbe conferma sia nella risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, presentata il 21 maggio 2024, secondo la quale «[s]arà […] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» (si richiama A.C. - XIX Legislatura - Discussioni - Seduta del 22 maggio 2024 - Resoconto stenografico), sia nel disegno di legge della Regione Puglia 23 ottobre 2024, n. 222, recante «Individuazione delle superfici e delle aree per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili in attuazione dell'art. 20, comma 4, del dlgs 8/11/21, n. 199 e dell'art. 3, comma 1,

del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica del 21/06/24 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili)», che ammetterebbe nelle aree agricole esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale.

Il giudice rimettente afferma che le società ricorrenti avrebbero prodotto progetti di impianti agrivoltaici non avanzati, certamente ricompresi nel divieto normativo.

Gli agrivoltaici non avanzati si caratterizzerebbero per l'installazione dei moduli a terra e determinerebbero il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici. Solo gli impianti con moduli sollevati da terra garantirebbero la coincidenza fra la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo (si richiamano le linee guida sugli impianti agrivoltaici del 2022).

Secondo il TAR Lazio, un'interpretazione che escludesse ogni tipologia di impianto agrivoltaico dall'ambito applicativo del divieto si porrebbe in contrasto con il tenore letterale della norma e con le sue finalità.

Gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, nella misura in cui si concretino nell'installazione di pannelli collocati al suolo, dovrebbero pertanto ricadere nella previsione che vieta l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra».

Il giudice rimettente esclude che l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 possa essere interpretato nel senso di subordinare il divieto a una previa istruttoria conforme alle linee guida del 2022, poiché ciò si tradurrebbe in un'inammissibile *interpretatio abrogans*, in contrasto con il dato letterale e con la *ratio* della norma. Il legislatore, infatti, 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.

1.5.– Il giudice rimettente osserva che l'impossibilità di pervenire a un'interpretazione della norma 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 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, determinando *ex se* l'impossibilità di realizzare i progetti delle società ricorrenti.

La perdurante vigenza della norma censurata precluderebbe qualsiasi intervento demolitorio da parte del giudice rimettente, 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 la domanda di annullamento dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata comporterebbe l'annullamento dell'art. 1, comma 2, lettera *d)*, del d.m. 21 giugno 2024.

1.6.– Quanto alla non manifesta infondatezza, 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 eurounitaria.

Dopo aver puntualmente richiamato il quadro normativo eurounitario, 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, 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 eurounitario 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 richiama Corte di giustizia UE, 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 vincolante dell'Unione per il 2030, ai sensi dell'art. 3, 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, sancendo 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.

In conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (si richiamano le 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), viene evidenziato che la normativa eurounitaria 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 richiama anche la sentenza di questa Corte n. 13 del 2014).

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, tra 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, salvo quelli di mero rifacimento, modifica o ricostruzione, con conseguente impossibilità di impiegare ulteriore suolo agricolo. Si precisa inoltre che il divieto non si estende – per espressa previsione – 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 eurounitaria 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 fissati in materia di energie rinnovabili, con conseguente necessità di misure correttive e possibili ricadute sulle finanze pubbliche.

La preclusione generalizzata all'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 1 dell'art. 15-*ter* 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» (art. 15-*ter*, paragrafo 3, della direttiva 2413/2023/UE).

Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 configurerebbe un insanabile conflitto tra uso agricolo del suolo e tecnologia fotovoltaica con moduli a terra, conflitto che non sussisterebbe, o sussisterebbe solo in parte, nel caso dell'agrivoltaico.

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 di Nizza, non prevedendo alcun effettivo bilanciamento fra gli interessi coinvolti e attribuendo prevalenza assoluta alla 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 europea e nazionale citata, di promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili.

1.7.– 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 all'impiego della tecnologia fotovoltaica con moduli a terra su vasta parte del territorio nazionale, discostandosi radicalmente dal modello ordinario di bilanciamento tra diffusione delle energie rinnovabili e 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 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.

1.8.– Il TAR Lazio sostiene che la norma censurata comporti 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 di questa Corte 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 agricola dei terreni, 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.

L'ordinanza di rimessione, infine, mette in evidenza che le linee guida di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 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 posta dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 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 che massimizza le zone di esclusione, che sarebbe privo di adeguato fondamento concreto e incompatibile con l'obiettivo europeo di ampliare la disponibilità di spazi destinati allo sviluppo dei progetti di energie rinnovabili.

1.9.– Il rimettente precisa che i profili di illegittimità costituzionale rilevati devono ritenersi estesi anche all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024, 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 prevede 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.

1.10.– Sulla scorta di tali premesse, il TAR Lazio solleva, 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.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in 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 soltanto eventuali.

Più specificamente, il rimettente avrebbe prospettato 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 eurounitari in materia di energie rinnovabili. La censura risulterebbe pertanto inammissibile, poiché fondata su mere congetture e non corroborata da dati certi o 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 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 soltanto alle installazioni incompatibili con la contestuale destinazione agricola. La difesa statale osserva, infine, che il diritto europeo prevede comunque strumenti correttivi idonei a fronteggiare eventuali difficoltà nel conseguimento degli obiettivi fissati per il 2030.

2.2.− Nel merito, la difesa erariale deduce la non fondatezza delle questioni.

2.2.1.– Quanto ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa europea 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 il rigetto nel merito delle questioni.

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 collochi 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.

La difesa statale richiama, a tal fine, i princìpi eurounitari 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 (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019) non costituisce un valore assoluto (si richiama la sentenza di questa Corte n. 13 del 2014), potendo essere contemperata con altri interessi costituzionalmente rilevanti, secondo un approccio sistemico già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (si richiama la sentenza n. 85 del 2013).

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 energetico delle aree agricole.

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 la 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 e adeguata al perseguimento degli obiettivi di efficienza energetica.

La scelta normativa sarebbe necessaria, poiché la tutela della produzione agricola non potrebbe essere garantita consentendo 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 l'agrivoltaico avanzato. Tale soluzione costituirebbe un'evoluzione naturale e strategica del fotovoltaico su suolo, idonea a generare un ecosistema virtuoso in grado di coniugare produzione agricola ed energetica.

In un'ottica sistemica, il divieto non integrerebbe una preclusione assoluta e irragionevole, ma attuerebbe proprio il principio di proporzionalità, volto a evitare 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 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 principi 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 europeo, 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 europeo, 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 di irragionevolezza e sproporzionalità 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 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 alle aree agricole degradate o non utilizzate risulterebbe, in concreto, scarsamente significativa, poiché tali superfici sarebbero spesso inidonee all'installazione di impianti fotovoltaici per caratteristiche morfologiche e strutturali.

2.2.3.2.– Nemmeno sarebbe condivisibile il passaggio dell'ordinanza 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 futura destinazione a colture di pregio, 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, rendendo la normativa immune dai vizi dedotti.

3.– Nel giudizio iscritto al n. 137 del registro ordinanze 2025 si è costituita, ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con memoria depositata in data 4 agosto 2025, anche l'associazione Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, parte 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 ad 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 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.

L'associazione, pertanto, chiede a questa Corte di accogliere le sollevate questioni.

4.– Nei giudizi iscritti ai numeri 137 e 139 del registro ordinanze 2025, in data 5 agosto 2025, si sono costituite in giudizio rispettivamente la ERG Solar holding srl e la FRV Italia srl, parti nei giudizi *a quibus*.

Preliminarmente, le società evidenziano come la norma censurata non chiarisca se il divieto ivi previsto ricomprenda anche gli impianti agrivoltaici, sia di tipo base sia di tipo avanzato ai sensi del testo applicabile *ratione temporis* dell'art. 65, commi 1-*quater* e 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 4 marzo 2012, n. 27, i quali, pur condividendo con il fotovoltaico a terra la tecnologia dei moduli collocati al suolo, sono progettati per garantire la continuità delle attività agricole, consentendo la coltivazione e il pascolo. Ne deriverebbe, in assenza di esplicite deroghe, un divieto generalizzato e indiscriminato anche rispetto a tali impianti, sebbene il TAR Lazio abbia ritenuto, in via interpretativa, che gli impianti agrivoltaici avanzati restino esclusi dal divieto, non comportando la sottrazione di suolo agricolo nei termini considerati dalla norma.

Le società ripercorrono inoltre la motivazione delle sentenze non definitive del TAR Lazio, con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, richiamando la normativa eurounitaria rilevante e la pertinente giurisprudenza di questa Corte (si richiamano le sentenze n. 134, n. 125 e n. 28 del 2025, n. 105 del 2024 e n. 216 del 2022).

Si aggiunge che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 risulterebbe paradossale alla luce dei dati reali sull'occupazione di suolo agricolo da parte degli impianti fotovoltaici, come evidenziato anche dal contributo di Elettricità Futura. 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 con moduli a terra rispetto alla superficie agricola totale sia per la necessità di conseguire gli obiettivi europei 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.

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 società concludono chiedendo a questa Corte l'accoglimento delle sollevate questioni.

5.– In data 5 gennaio 2026, in tutti i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, ribadendo quanto già evidenziato nell'atto di intervento.

6.– Nei giudizi iscritti ai numeri 137 e 139 del registro ordinanze 2025, in data 5 gennaio 2026, hanno depositato memoria anche la ERG Solar holding srl e la 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 del loro interesse a una pronuncia di questa Corte sull'illegittimità costituzionale delle disposizioni 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) – non ancora convertito in legge al momento del deposito delle memorie – con il quale sono state apportate integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 190 del 2024.

In particolare, le società sostengono che il d.l. n. 175 del 2025 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. Tuttavia, il d.l. n. 175 del 2025, all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, ha previsto l'inserimento dell'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024, il cui comma 2 avrebbe sostanzialmente riprodotto il medesimo divieto, inibendo l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, inclusi gli agrivoltaici "base", nelle aree agricole.

L'unica novità introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 consisterebbe nell'espresso riferimento agli impianti agrivoltaici, consentiti purché i moduli siano collocati «in posizione adeguatamente elevata da terra». Tale formulazione, tuttavia, confermerebbe nella sostanza il previgente divieto generale di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e di impianti agrivoltaici base, privi del requisito dell'elevazione dei moduli previsto dalle linee guida del 2022.

La disciplina sopravvenuta, pertanto, continuerebbe a consentire esclusivamente gli impianti agrivoltaici avanzati, mantenendo il divieto sia per quelli fotovoltaici tradizionali sia per quelli agrivoltaici non dotati delle suddette caratteristiche tecniche.

Secondo le società, l'art. 11-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, avrebbe pertanto sostanzialmente confermato il divieto di realizzazione degli impianti agrivoltaici base in area agricola, salve limitate eccezioni. Ne conseguirebbe che, nonostante l'abrogazione formale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, la disciplina censurata continuerebbe a produrre effetti nell'ordinamento, permanendo così sia la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale

nel giudizio pendente innanzi al TAR Lazio sia l'interesse delle società ricorrenti.

6.2.– Si evidenzia inoltre la sostanziale identità tra la disposizione abrogata e la nuova disciplina, sostenendo che le valutazioni del rimettente in ordine alla sussistenza dell'interesse delle società al pronunciamento di questa Corte resterebbero integralmente valide anche con riferimento alla normativa sopravvenuta.

In tale prospettiva, si invoca la giurisprudenza di questa Corte che consente di estendere d'ufficio il sindacato di costituzionalità a una disposizione sopravvenuta che riproduca il medesimo contenuto normativo di una disposizione precedente, poiché il divieto originario continuerebbe a operare attraverso la nuova formulazione legislativa, con conseguente persistente limitazione alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra e agrivoltaici base.

7.– Nel solo giudizio iscritto al n. 137 del registro ordinanze 2025, in data 7 gennaio 2026, ha presentato memoria anche Elettricità Futura, ribadendo quanto già evidenziato nell'atto di costituzione e chiedendo «l'estensione del giudizio di illegittimità costituzionale in relazione allo *ius superveniens*».

8.– In data 24 marzo 2026, con riferimento rispettivamente ai giudizi iscritti ai numeri 137 e 139 del registro ordinanze 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato due memorie, ribadendo quanto già dedotto nell'atto di intervento e nella memoria del 5 gennaio 2026 e prendendo posizione sul d.l. n. 175 del 2025, convertito, con modificazioni, in legge 15 gennaio 2026, n. 4.

A seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 (qui e di seguito citato nel testo come convertito), la disciplina delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili sarebbe oggi contenuta nell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024.

8.1.– L'Avvocatura generale dello Stato, preliminarmente, afferma che, quanto alle aree agricole, il d.l. n. 175 del 2025 «ha precisato la portata delle limitazioni già vigenti, confermando il divieto del fotovoltaico a terra e la piena ammissibilità delle configurazioni sopraelevate e dell'agrivoltaico». Più nello specifico, la difesa erariale sostiene che «la nuova disciplina – ora contenuta nell'articolo 11-*bis* del D.lgs. 190/24 – ha confermato nella sostanza l'assetto già delineato dalla norma censurata, precisandone la portata applicativa con riferimento agli impianti agrivoltaici, la cui ammissibilità in area agricola era già compatibile con il sistema previgente, e trova ora esplicita enunciazione legislativa».

8.2.– Ciò premesso, non sussisterebbero i presupposti per il trasferimento automatico del sindacato di legittimità costituzionale sull'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, poiché la norma sopravvenuta non si limiterebbe a riprodurre la precedente, ma la chiarirebbe, rendendo esplicita «l'integrale ammissibilità degli impianti agrivoltaici con moduli sopraelevati, che nel sistema previgente era già compatibile con la *ratio* della disciplina ma non trovava enunciazione espressa». Inoltre, la nuova norma introdurrebbe anche requisiti di verifica – la dichiarazione asseverata e la soglia dell'80 per cento della produzione lorda vendibile – che non trovano corrispondenza nella disciplina previgente.

8.3.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la sopravvenienza normativa inciderebbe invece sulla rilevanza della questione nel giudizio principale. La nuova disciplina introdurrebbe elementi che il rimettente non avrebbe potuto considerare al momento della rimessione e che potrebbero incidere direttamente sull'esito del giudizio principale. In particolare, la clausola di espressa ammissibilità in via generale degli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra, «con l'unico vincolo dell'uso polivalente […] da cui l'espressione "adeguatamente elevata"». Il rimettente, pertanto, dovrebbe verificare se i progetti oggetto di causa siano riconducibili alla disciplina degli impianti agrivoltaici così come ora definiti dalla legge.

8.4.– Si sostiene, altresì, che la disciplina introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 si muoverebbe su un piano autonomo rispetto a quella tecnica contenuta nelle linee guida del 2022 che costituirebbero un atto amministrativo di indirizzo volto a definire i requisiti per l'accesso a specifici meccanismi di incentivazione, non aventi funzione definitoria generale dell'istituto e che, peraltro, non sarebbero richiamate dal d.l. n. 175 del 2025. Utilizzare le linee guida del 2022 come parametro interpretativo vincolante della disposizione legislativa comporterebbe l'attribuzione a un atto amministrativo di una funzione integrativa del precetto normativo che non gli appartiene.

La disciplina introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 conterrebbe una definizione normativa primaria di impianto agrivoltaico e, soprattutto, individuerebbe direttamente i requisiti in presenza dei quali tali impianti sono sempre consentiti anche in area agricola.

In questo contesto, il riferimento ai moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» non sarebbe accompagnato da alcun rinvio a misure predeterminate, né a classificazioni tecniche esterne. Il legislatore avrebbe scelto di utilizzare una nozione elastica, che rinvierebbe a un criterio di adeguatezza funzionale. L'elevazione dei moduli sarebbe "adeguata" nella misura in cui consente, in concreto, la continuità delle attività agricole proprie del sito di installazione, secondo quanto richiesto dalla stessa disciplina normativa. La corretta lettura della disposizione imporrebbe, quindi, di attenersi al dato normativo: l'installazione di impianti agrivoltaici sarebbe consentita quando le soluzioni tecniche adottate – l'elevazione dei moduli – risultino idonee a garantire la continuità dell'attività agricola. Ogni diversa interpretazione, che trasformasse tale criterio in un rinvio implicito a parametri esterni, non avrebbe cittadinanza nell'attuale quadro normativo degli impianti da fonti di energia rinnovabile (FER).

8.5.– Quanto alla definizione normativa di impianto agrivoltaico, introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera f-*bis*), del d.lgs. n. 190 del 2024 – lettera aggiunta dall'art. 2, comma 1, lettera *c)*, del d.l. n. 175 del 2025 – e sul rapporto con il successivo art. 11-*bis*, comma 2, la difesa statale afferma che la definizione legislativa non configura l'elevazione dei moduli come elemento necessario e indefettibile dell'impianto agrivoltaico. La disposizione di cui all'art. 11-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, tuttavia, richiama la definizione di cui al precedente art. 4, specificando che, per essere sempre autorizzabile, l'impianto deve prevedere la collocazione dei moduli in posizione elevata da terra, utilizzando una formulazione che esprimerebbe chiaramente un requisito tecnico. Da ciò, tuttavia, non deriverebbe alcuna contraddizione fra le due norme, che opererebbero su piani distinti e tra loro complementari. La definizione contenuta nell'art. 4 del d.lgs. n. 190 del 2024 individuerebbe i tratti generali dell'istituto, delineando cosa debba intendersi per impianto agrivoltaico. L'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, invece, individuerebbe le condizioni alle quali tali impianti sono sempre consentiti in area agricola, introducendo una regola specifica all'interno del più ampio regime di limitazione dell'installazione di impianti con moduli collocati a terra. In tale contesto, il riferimento ai moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» non comporterebbe la trasformazione dell'elevazione da possibilità operativa (sempre ammessa) in elemento definitorio *tout court* dell'agrivoltaico, né introdurrebbe una distinzione normativa tra diverse tipologie di impianti. Esso comporterebbe soltanto che una delle modalità tecniche (elevazione da terra) è sempre ammessa. La lettura sistematica delle disposizioni imporrebbe, quindi, di considerare la definizione di «impianto agrivoltaico» dell'art. 4 del d.lgs. n. 190 del 2024 e la disciplina del successivo art. 11-*bis* come parti di un medesimo assetto normativo, nel quale il legislatore ha inteso privilegiare un criterio funzionale (adeguata altezza) senza individuare ulteriori parametri tecnici rigidi e predeterminati.

8.6.– Si sostiene altresì che, diversamente da quanto prevede il comma 4, lettera *d)*, dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, la norma censurata non sottrae suolo all'installazione di impianti FER, ma si limita a stabilire le condizioni alle quali una specifica tecnologia (moduli elevati da terra in misura adeguata) è sempre ammessa in area agricola.

8.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude perché le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate; in subordine, insiste per la restituzione degli atti al giudice *a quo* per il riesame della persistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza di dette questioni alla luce dello *ius superveniens*.

Considerato in diritto

9.− Con le quattro sentenze non definitive indicate in epigrafe (reg. ord. n. 136, n. 137, n. 138 e n. 139 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 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, questioni di legittimità costituzionale dell'«art. 5, commi 1 e 2, del decreto legge n. 63/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del D.Ls. n. 190/2024».

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.– Il rimettente, in punto di fatto, premette che tra le iniziative delle società ricorrenti, in corso di sviluppo, rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti agrivoltaici anche «non avanzati», per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure di rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

Richiamate le linee guida del 27 giugno 2022 sugli impianti agrivoltaici, il TAR Lazio osserva che, alla luce del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 (citato, come già indicato in narrativa, nel testo risultante dalla legge di conversione), il divieto ivi previsto al comma 1 potrebbe non applicarsi agli impianti agrivoltaici avanzati. In tali casi, infatti, l'assenza di moduli collocati a terra eviterebbe la sottrazione di suolo agricolo che la norma intende prevenire. Precisa tuttavia che, nel caso concreto, le società ricorrenti nel giudizio principale avevano presentato progetti di agrivoltaico cosiddetto non avanzato, che ricadrebbero pienamente nel perimetro del divieto normativo.

Secondo il giudice rimettente, un'interpretazione che escludesse *in toto* gli impianti agrivoltaici dal divieto contrasterebbe sia con il dato letterale sia con la *ratio* della normativa censurata. In particolare, a suo avviso, gli impianti agrivoltaici tradizionali, caratterizzati da pannelli collocati a terra, rientrerebbero nella previsione legislativa di divieto.

9.3.– Tanto ritenuto in sede di interpretazione della normativa censurata, il TAR Lazio, dubitando della sua conformità a Costituzione, solleva alcune 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 costituirebbe un ostacolo alla realizzazione dei progetti presentati dalle stesse e, 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 con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, in particolare dal principio 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, mettendo a rischio il conseguimento della neutralità climatica. 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 norma 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.

Ulteriori profili di irragionevolezza emergerebbero da ciò che il divieto si fonda esclusivamente sulla classificazione urbanistica dei terreni, senza considerare il loro utilizzo concreto o la qualità delle colture su di essi praticate.

10.– Con distinti atti depositati il 3 agosto 2025 è intervenuto nei quattro giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

11.– Nel giudizio iscritto al n. 137 del registro ordinanze 2025 si sono costituite l'Associazione Elettricità Futura e la ERG Solar holding srl e, nel giudizio iscritto al n. 139 del registro ordinanze 2025, la FRV Italia srl, che hanno concluso nel senso dell'accoglimento delle questioni.

12.– In via preliminare, va rilevato che i provvedimenti di rimessione sono in tutto sovrapponibili. Deve pertanto essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto le medesime disposizioni, prospettando analoghe censure ed evocando parametri coincidenti.

13.– 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.

13.1.– 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 ne ha dettata una ulteriore disciplina, a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

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 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».

Contestualmente, con la comunicazione della Commissione europea al Parlamento

europeo, al Consiglio, al Comitato economico 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).

13.2.– Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo 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 corredava di specifiche linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010, funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, prevedendo che le regioni potessero procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

13.2.1.– In questo contesto si è inserito 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*, il quale, 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 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.

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».

13.2.2.– 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), prima di essere modificato 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».

13.2.3.– 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».

13.2.4.– 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».

La disciplina dei criteri di individuazione delle aree idonee all’installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, oggi, è pertanto dettata dall’art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, così come introdotto dal d.l. n. 175 del 2025.

Le regioni, quindi, sono 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 agrivoltaici, può procedersi all’esame della problematica sottoposta a questa Corte.

14.– In via preliminare, va esaminata l’eccezione di inammissibilità opposta dall’Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la difesa erariale, 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 possa compromettere il conseguimento degli obiettivi dell’Unione europea in materia di energie rinnovabili.

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, compatibili con il contestuale sfruttamento agricolo dei terreni e non 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 ciascuna delle sentenze non definitive di promovimento risulta adeguatamente argomentata in ordine alle ragioni del preteso contrasto con ciascuno dei 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 al merito della controversia.

15.– Prima di procedere all'esame del merito, occorre scrutinare l'istanza formulata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri volta alla restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché questi rivaluti la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, alla luce dello *ius superveniens*.

Tale istanza non può trovare accoglimento.

Deve rilevarsi 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 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» (sentenza n. 257 del 2017; sul punto anche sentenza n. 61 del 2012).

Del resto, «a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*» (sentenza n. 46 del 2014).

Ebbene: appunto nei giudizi *a quibus*, il TAR Lazio sarà comunque tenuto ad applicare l'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, dovendo scrutinare la legittimità di un decreto ministeriale adottato in sua attuazione, sicché nessun dubbio sussiste sulla persistenza del requisito della rilevanza.

Il d.l. n. 175 del 2025, poi, non reca una norma interpretativa o comunque retroattiva.

Invero, l'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 175 del 2025 stabilisce che: «[l]e disposizioni di cui agli articoli 11-*bis*, comma 1, e 11-*quater* del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, introdotti dalla lettera *h)* del comma 1 del presente articolo, non si applicano alle procedure in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, le quali continuano a svolgersi ai sensi della disciplina previgente. […] Ai fini di cui al primo periodo, per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie, ivi comprese quelle di valutazione ambientale, per

le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Ora, detta disciplina transitoria concerne le «procedure», ma, nei giudizi pendenti innanzi il rimettente, oggetto di contestazione non sono gli atti di una "procedura", bensì un decreto ministeriale, che – ad avviso delle parti private – ha precluso la possibilità stessa di avviarla. Il principio *tempus regit actum*, sopra ricordato, trova pertanto piena applicazione.

Non sussistono, di conseguenza, per questo profilo, i presupposti per una restituzione degli atti al rimettente, giacché «il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione» (ordinanza n. 30 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 172 del 2024, n. 180 del 2022, n. 227 del 2021, n. 170, n. 109 e n. 7 del 2019, n. 240 del 2018, n. 281, n. 245, n. 203, n. 49 e n. 30 del 2016; ordinanza n. 76 del 2018).

Quanto alla non manifesta infondatezza, la nuova disciplina non si conforma all'impostazione ritenuta più corretta dal giudice rimettente, il quale ritiene necessario escludere dal divieto tutti gli impianti agrivoltaici, inclusi quelli con pannelli collocati a terra. Al contrario, essa circoscrive l'esenzione ai soli impianti con moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra», restringe ulteriormente le aree agricole utilizzabili per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e introduce specifici oneri asseverativi in ordine alla conservazione della produttività agricola. Ne consegue che l'effetto pregiudizievole lamentato dalle parti private non solo permane, ma risulta semmai aumentato, per alcuni profili, dall'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025.

Sul punto, questa Corte ha affermato che «non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente. Può infatti questa Corte ritenere essa stessa che la nuova disposizione non alteri affatto la norma censurata quanto alla parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sì che permangono le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione», chiarendo altresì che «persiste […] la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenza n. 257 del 2017), ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 125 del 2018; sul punto anche sentenze n. 177 e n. 33 del 2018).

16.– Nemmeno ricorrono i presupposti per il trasferimento della *quaestio* sulla disciplina costituente *ius superveniens*, sollecitato dalle parti private. La giurisprudenza di questa Corte, invero, è salda nell'affermare che detto trasferimento postula non soltanto che le modifiche non siano satisfattive, ma altresì che esse abbiano carattere marginale (sentenza n. 13 del 2026) e tali presupposti non ricorrono nel caso di specie, poiché la nuova disciplina, come già evidenziato, introduce rilevanti novità, quali la maggiore restrizione delle aree agricole utilizzabili per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e l'introduzione di specifici oneri asseverativi in ordine alla conservazione della produttività agricola.

17.– Nel merito, *in primis*, il giudice rimettente solleva le 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, per asserita 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.

La questione non è fondata.

Va premesso che la disciplina oggetto di censura vieta l'installazione, nelle aree qualificate agricole dai piani urbanistici, esclusivamente degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Sul punto, occorre anche evidenziare che quella degli impianti fotovoltaici è una categoria generale, entro la quale si inscrivono gli impianti agrivoltaici, configurandosi come *species* di quel più ampio *genus*.

Tale impostazione trova oggi conferma nel d.l. n. 175 del 2025, che, all'art. 2, comma 1, lettera *c)*, ha definito, mediante l'inserimento della lettera f-*bis*) all'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 190 del 2024, l'impianto agrivoltaico quale «impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione», con la precisazione che «[a]l fine di garantire la continuità delle attività colturali e pastorali, l'impianto può prevedere la rotazione dei moduli collocati in posizione elevata da terra e l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione».

Peraltro, già l'art. 65, comma 1-*quater*, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, seppur al solo scopo di ammetterli a finanziamento pubblico, definiva gli impianti agrivoltaici quali impianti che adottano «soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione».

Anche le linee guida del 27 giugno 2022 del Ministero della transizione ecologica, all'art. 1.1, lettera *d)*, definiscono l'impianto agrivoltaico quale «impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione».

Ebbene: il giudice rimettente omette di considerare che la norma censurata 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. Resta invece consentita, come lo stesso TAR Lazio riconosce nella sua giurisprudenza, la realizzazione di impianti agrivoltaici "con moduli non collocati a terra", che preservano la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione (sul punto, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, sentenza 15 maggio 2025, n. 9271).

La legge non offre una definizione precisa di impianto «con moduli collocati a terra», sicché spetta all'amministrazione e al giudice precisare il contenuto del sintagma normativo, ovviamente nei limiti del senso comune delle parole (come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 10 del 2026, anche le espressioni legislative generiche hanno pur sempre un ambito non illimitato di significati possibili). Nella relativa indeterminatezza della definizione *strutturale*, peraltro, soccorre la chiarezza dell'indicazione normativa sul piano *funzionale*, atteso che il Capo I nel quale si colloca l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 è rubricato «Interventi a tutela delle imprese del settore agroalimentare […]» e il titolo dello stesso art. 5 è «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo», così sottendendosi l'esigenza di tutela dell'interesse volto alla salvaguardia della continuità delle attività colturali e pastorali. Non è del resto inopportuno rilevare che queste indicazioni funzionali sono ora confermate dal d.l. n. 175 del 2025, il quale, infatti, ammette l'installazione degli impianti agrivoltaici «attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» (art. 2, comma 1, lettera *h*), con la precisazione che per impianti agrivoltaici si intendono appunto gli

impianti fotovoltaici che preservano «la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione» (art. 2, comma 1, lettera *c*).

A ciò si aggiunga che l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, novellato dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, applicabile *ratione temporis*, comunque consentiva l'installazione degli impianti collocati a terra in specifiche aree espressamente individuate dal legislatore, quali: i) i siti in cui sono già installati impianti della stessa fonte, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, a condizione che non comportino un incremento dell'area occupata (comma 1-*bis* in combinato disposto con il comma 8, lettera *a*); ii) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento, 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 (comma 1-*bis* in combinato disposto con il comma 8, lettera *c*); iii) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane, dei gestori di infrastrutture ferroviarie, delle società concessionarie autostradali e delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (comma 8, lettere c-*bis* e c-*bis*.1); iv) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento (comma 8, lettera c-*ter*, numero 2); v) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri (comma 8, lettera c-*ter*, numero 3).

Inoltre, il comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, introdotto dal censurato art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, chiarisce che il predetto divieto non trova applicazione «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 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».

Da ultimo, l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 introduce una clausola di salvaguardia in favore di tutti i «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».

Ebbene: alla luce del complesso sistema di deroghe ed eccezioni delineato dal legislatore, il giudice rimettente si limita ad affermare che «la generalità dei terreni classificati agricoli (circa la metà della superficie del Paese) è preclusa a qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che non consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo», che «[i]l divieto non si estende – per espressa previsione – ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC […]» e che «[g]ià tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili».

Non si rinviene, pertanto, 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.

18.– Anche la censura relativa alla violazione dell'art. 9 Cost., per asserito 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, (invero strettamente legata alla precedente) risulta non fondata.

Come evidenziato dal TAR Lazio, l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce uno dei pilastri del complesso di misure necessarie per la riduzione delle emissioni nocive e per l'adempimento degli obblighi derivanti dal protocollo di Kyoto, dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dagli altri impegni assunti a livello europeo in materia di contenimento delle emissioni di gas a effetto serra. Nondimeno, la stessa Unione europea, mediante la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 novembre 2021 (Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima) ha parallelamente affermato l'esigenza di garantire un'adeguata tutela del suolo agricolo, promuovendo la riduzione del consumo di suolo entro il 2050 e un utilizzo sostenibile del territorio, in considerazione del suo rilievo per la sicurezza alimentare, la biodiversità e il contrasto ai cambiamenti climatici.

Il raggiungimento dell'equilibrio tra espansione delle energie rinnovabili e salvaguardia del suolo agricolo implica l'adozione di un'accurata pianificazione territoriale nonché l'impiego di tecnologie compatibili, che permettano di coniugare la produzione di energia da fonti rinnovabili con la continuità dell'uso agricolo del territorio.

Il suolo agricolo rappresenta, infatti, una risorsa sempre più scarsa.

In tale prospettiva, merita di essere richiamata la direttiva (UE) 2025/2360 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 novembre 2025, sul monitoraggio e la resilienza del suolo, la quale costituisce il quadro normativo dell'Unione europea specificamente dedicato alla salute dei suoli. Essa si inserisce nel contesto del *Green Deal europeo*, perseguendo l'obiettivo di assicurare che, entro il 2050, tutti i suoli europei versino in condizioni di buona salute.

Più nello specifico, nei considerando, numeri 1 e 2, della direttiva si legge: «[i]l suolo è una risorsa vitale, limitata e ritenuta non rinnovabile e insostituibile su una scala temporale umana. È fondamentale per l'economia, l'ambiente e la società in generale. Per suoli sani si intendono suoli che presentano buone condizioni chimiche, biologiche e fisiche e sono quindi in grado di fornire servizi ecosistemici vitali agli esseri umani e all'ambiente, quali alimenti sicuri, nutrienti e sufficienti, biomassa, acqua pulita, ciclo dei nutrienti, stoccaggio del carbonio e habitat per la biodiversità. I suoli sono essenziali anche per garantire la sicurezza alimentare. Si stima tuttavia che il 60-70 % dei suoli dell'Unione sia deteriorato e continui a deteriorarsi».

La direttiva è dunque volta, fra l'altro, a promuovere la gestione sostenibile del suolo, individuando le pratiche da incoraggiare e quelle da evitare al fine di prevenire il degrado e di favorire la conservazione della biodiversità.

La tutela del suolo e della produzione agricola e la promozione delle energie rinnovabili si configurano pertanto come politiche tra loro interdipendenti e strettamente connesse.

Peraltro, le argomentazioni svolte dal giudice rimettente, secondo cui la norma che vieta l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra si porrebbe in contrasto con i

princìpi eurounitari di massimizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili, non considerano la complessità della materia e la pluralità dei beni, tutti di rango costituzionale, coinvolti nella vicenda normativa oggetto di contestazione.

Anzitutto, fra gli indicatori di impermeabilizzazione e di consumo del suolo la direttiva contempla, quale indicatore facoltativo, proprio l'utilizzo del suolo per finalità connesse alle energie rinnovabili (Allegato I, Parte D, della direttiva 2025/2360/UE).

Inoltre, l'art. 1 della direttiva 2025/2360/UE evidenzia che gli scopi della stessa sono: i) ridurre la contaminazione del suolo a livelli non più considerati nocivi per la salute umana e per l'ambiente; ii) migliorare costantemente la salute del suolo nell'Unione e iii) mantenere i suoli in condizioni sane e prevenire e affrontare tutti gli aspetti di degrado del suolo, al fine di conseguire suoli sani entro il 2050, cosicché possano: «fornire molteplici servizi ecosistemici su una scala sufficiente a soddisfare le esigenze ambientali, sociali ed economiche», «prevenire e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità» e «aumentare la resilienza a difesa dalle catastrofi naturali e in termini di sicurezza alimentare».

Sul piano del diritto interno, poi, come si dirà al successivo punto 19, l'art. 9 Cost. definisce un amplissimo perimetro di tutela, che abbraccia plurimi interessi e diritti costituzionali, direttamente o indirettamente riconducibili al bene-ambiente, e, come ha affermato la giurisprudenza di questa Corte, nessun diritto o bene costituzionale riceve tutela in termini assoluti, risultando piuttosto soggetto a limiti funzionali al necessario bilanciamento con la molteplicità degli altri diritti e interessi di pari livello, poiché la tutela dei diritti deve essere assicurata in una prospettiva sistemica e unitaria, non in modo frammentario (sentenza n. 85 del 2013).

Il contemperamento fra i vari interessi e beni costituzionalmente rilevanti in materia è dunque estremamente complesso e involge apprezzamenti di tipo economico, politico e sociale che sono riservati al legislatore nell'esercizio dell'attività di bilanciamento che gli compete, talora anche all'interno del medesimo interesse (si consideri, per esempio, che l'interesse all'autonomia economica del Paese riguarda sia l'energia che i beni agricoli, sicché occorre estrema prudenza nella valutazione della destinazione del suolo alla produzione dell'una o degli altri).

Le valutazioni del legislatore possono del resto anche mutare alla luce del rendimento concreto delle varie discipline di volta in volta dettate (lo dimostra la stessa evoluzione normativa descritta al punto 13) e del mutare delle condizioni di contesto (climatiche, scientifiche, economiche, eccetera).

Gli apprezzamenti legislativi sottoposti, qui, allo scrutinio di questa Corte, si contengono entro la soglia della ragionevolezza.

L'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 è stato invero introdotto con la finalità di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici a terra, che potrebbero essere installati sui suoli agricoli anche per ragioni di convenienza economica e logistica.

Come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, tale dinamica comporta effetti rilevanti, quali l'occupazione irreversibile dei terreni, 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.

Ora, l'art. 9 Cost., anche nella sua vigente formulazione, accorda tutela non soltanto all'«ambiente, [al]la biodiversità e [a]gli ecosistemi», ma altresì al paesaggio.

In particolare, questa Corte ha avuto modo di affermare che «già prima della riforma del

Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo», precisando che «per questo […] l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione» e che «[i]n sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007).

L'interesse alla realizzazione degli impianti energetici FER non può pertanto considerarsi sempre automaticamente prevalente su quello alla tutela del paesaggio e delle coltivazioni. E "paesaggio" è, tipicamente, anche il paesaggio agrario.

Del resto, la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 184 del 2025, n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019) – nel rilevare che il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, cui è ispirata la normativa eurounitaria, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'installazione dei relativi impianti – ha contestualmente ammesso la legittimità di eccezioni «ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (sentenze n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).

La norma censurata è proprio volta a realizzare un contemperamento, non manifestamente irragionevole, fra interessi di pari rilievo costituzionale, tutti peraltro riconducibili, seppur per differenti profili, anche al bene ambiente (la tutela del paesaggio agricolo, delle colture, del suolo, della biodiversità e della transizione ecologica).

19.– Anche la questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento all'art. 3 Cost., per asserita violazione del principio di proporzionalità, deve ritenersi non fondata alla luce delle considerazioni già svolte in relazione al parametro di cui all'art. 9 Cost.

Fermo quanto detto sulla particolare complessità dei necessari bilanciamenti e – dunque – sui limiti del sindacato di questa Corte, è noto che il principio di proporzionalità impone al decisore pubblico di individuare, fra le diverse soluzioni astrattamente praticabili, quella idonea e necessaria al perseguimento di fini legittimi, nonché la meno restrittiva rispetto agli altri interessi e ai diritti coinvolti.

Sul punto, questa Corte ha affermato che lo scrutinio di proporzionalità «impone […] di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale», precisando che «[t]ale giudizio deve svolgersi "attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore *nella sua insindacabile discrezionalità* rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti" (sentenza n. 1130 del 1988)» (enfasi aggiunta) e che «[i]l test di proporzionalità […] richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014 e, nello stesso senso, da ultimo, estesamente, sentenza n. 10 del 2026).

Il sindacato sul rispetto del principio di proporzionalità si fonda dunque sulla valutazione di tre elementi: l'idoneità, la necessarietà e la proporzionalità in senso stretto (o adeguatezza).

Ebbene: le norme censurate non contrastano con il principio di proporzionalità, laddove si consideri che il divieto contenuto nell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, tenuto conto del tenore letterale e della finalità della norma, non si applica agli impianti agrivoltaici con moduli

non collocati a terra, per i quali, proprio in quanto detti moduli hanno tale caratteristica, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

Inoltre, come già ricordato (punto 17), l'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 prevede varie deroghe ed eccezioni alla norma censurata.

Conseguentemente, il divieto introdotto con l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non si risolve affatto in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti di produzione di energia solare, ma si limita a escludere l'utilizzazione di una tecnologia che risulta particolarmente gravosa in termini di consumo del suolo.

A differenza di quanto ritenuto dal TAR Lazio, la soluzione prevista dal legislatore nazionale rappresenta, quindi, il frutto di un non irragionevole bilanciamento tra diversi interessi, volto a conciliare l'attività agricola con la produzione di energia solare.

La norma resiste pertanto al test di proporzionalità: la scelta è idonea, poiché opera sul bene scarso – il suolo – che qui è in giuoco; è necessaria, in quanto l'obiettivo di preservare la produzione agricola non potrebbe essere perseguito se si consentisse di collocare moduli a terra; è proporzionale in senso stretto, in quanto impone un sacrificio tollerabile per i privati, atteso che gli stessi possono perseguire i loro obiettivi imprenditoriali semplicemente investendo sugli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra.

19.1.– Da ultimo, la censura di irragionevolezza risulta non fondata anche laddove il giudice rimettente rappresenta la circostanza che il divieto così introdotto sarebbe operativo sulla semplice base della classificazione delle aree interessate come agricole secondo i piani urbanistici, senza che rilevino il loro concreto utilizzo o la loro utilizzabilità a tali fini.

Preliminarmente, deve ritenersi significativo che, sebbene non sia applicabile nel giudizio principale in forza del già menzionato principio *tempus regit actum*, il d.l. n. 175 del 2025 ha confermato l'interesse alla protezione dell'uso agricolo dei suoli, stabilendo, nel contesto dell'art. 2, comma 1-*bis*, che, «[n]ei casi di elevato valore agricolo dell'area, la regione o la provincia autonoma territorialmente competenti possono ricorrere al rimedio in opposizione di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Inoltre, per quanto più propriamente concerne la destinazione agricola dei suoli, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), «[s]ono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765: […] E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui – fermo restando il carattere agricolo delle stesse – il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C)».

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente riconosciuto al d.m. n. 1444 del 1968 un fondamento nella legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) (Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanza 1° marzo 2019, n. 1431; sezione quarta, ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949).

Nondimeno, la medesima giurisprudenza ha progressivamente preso atto della significativa evoluzione funzionale impressa dalla pubblica amministrazione alla classificazione delle aree agricole – o «zone E», secondo la tipologia dello stesso d.m. n. 1444 del 1968 – riconoscendo come tale destinazione urbanistica abbia ormai assunto valenze ulteriori e più articolate

rispetto al riconoscimento della tradizionale vocazione agricola del territorio.

In particolare, il Consiglio di Stato ha osservato: «[r]ispetto alla ristretta accezione di zona agricola riveniente dall'art. 2 del d.m. del 1968, si è sviluppato un concetto di "area agricola" – *recte*, di ciò che correttamente può essere classificato come tale – alla declinazione della quale ha contribuito significativamente la giurisprudenza», precisando che «in sede di pianificazione urbanistica la relativa destinazione non presuppone neppure necessariamente la corrispondente "vocazione" dell'area, intesa nella sua accezione letterale» e che «[c]iò significa che la classificazione di un terreno in zona "E1" non presuppone che lo stesso sia *concretamente* utilizzat[o] per colture tipiche o che possieda già tutte le caratteristiche previste dalla legge» (enfasi aggiunta) (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 31 luglio 2023, n. 7407).

Secondo la giurisprudenza amministrativa, pertanto, la destinazione a zona agricola non impone necessariamente un obbligo positivo di coltivazione, ma svolge principalmente una funzione "negativa": quella di evitare l'insediamento di nuove opere a scopo residenziale o produttivo non connesse all'agricoltura. La classificazione come zona agricola, quindi, è oggi uno strumento di pianificazione territoriale che l'amministrazione utilizza per preservare lo stato dei luoghi e orientare lo sviluppo urbano, indipendentemente dall'uso agricolo effettivo del suolo in un dato momento.

Nondimeno, la funzione *concretamente* attribuita dall'amministrazione locale alla classificazione urbanistica come "area agricola" non può alterare la nozione di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, secondo cui le «zone E» sono le parti del territorio destinate a usi agricoli.

Ebbene, esigenze di certezza del diritto impongono di fare riferimento a classificazioni di natura giuridica, sconsigliando di ancorare le prescrizioni normative a meri elementi fattuali quali la "non utilizzabilità" o il "degrado" di un'area che, per loro stessa natura, integrano condizioni contingenti, transitorie e comunque opinabili.

La classificazione di un terreno, infatti, determina una condizione giuridica idonea a esprimere non soltanto l'attitudine attuale del fondo, ma anche la sua potenzialità funzionale.

La 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. Resta tuttavia fermo che, se la *concreta* utilizzazione agricola dell'area non rileva, rileva la sua *astratta* utilizzabilità come tale.

Infine, non può trovare accoglimento la censura secondo la quale il divieto sarebbe indiscriminato, mentre dovrebbe incentrarsi sulla qualità e sull'importanza delle colture praticate, dovendo considerarsi non sacrificabili solo le aree agricole interessate da produzioni agroalimentari di qualità, come le produzioni biologiche, le produzioni «D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G.», le produzioni tradizionali e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico e culturale.

Tale assunto confligge, invero, con la rilevanza della già richiamata potenzialità agricola del terreno (non definitivamente trasformato), che, per effetto della classificazione urbanistica, potrebbe essere destinato anche in futuro a colture di pregio, facoltà che sarebbe pregiudicata da un utilizzo generalizzato dell'agrivoltaico con moduli collocati a terra. Inoltre, il valore agricolo tutelato 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.

Alla luce delle considerazioni esposte, deve, quindi, dichiararsi non fondata anche la

questione relativa alla violazione dell’art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale 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 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, 9, 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 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 le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Massimo LUCIANI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.