Iura & Legal Systems - ISSN 2385-2445

a. XIII 2026/4 Giurisprudenza E (1): 1-22

IL BILANCIAMENTO TRA SVILUPPO DELLE ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DEL SUOLO AGRICOLO ALLA LUCE DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 127 E N. 156 DEL 2026

Mario Palma[*]

SOMMARIO: 1.- Le sentenze della Corte costituzionale n. 127 e n. 156 del 2026; 2.- Le questioni preliminari: gli effetti della successione delle norme interne sulla decisione; 3.- Il perseguimento degli obiettivi europei e i margini di autonomia decisionale dello Stato italiano; 4.- Il giudizio della Corte costituzionale e le conseguenze sul Governo del territorio.

1.- *Le sentenze della Corte costituzionale n. 127 e n. 156 del 2026*

Con due recenti decisioni a poca distanza di tempo la Corte costituzionale ha affrontato alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice amministrativo in relazione alle disposizioni in materia di procedure di autorizzazione per la realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile contenute nel decreto legislativo n. 190 del 2024, recante il Testo unico FER (Fonti Energetiche rinnovabili), come successivamente modificato e integrato.

La produzione di energia da fonti rinnovabili è una materia a cui il legislatore ha mostrato una particolare attenzione, anche su impulso della disciplina europea che ha favorito la diffusione di tali impianti, in chiave di protezione ambientale.

Il legislatore italiano ha adottato, in un periodo di tempo relativamente breve, numerose disposizioni, principalmente al fine di recepire la normativa europea in materia di fonti rinnovabili, ma anche nella ricerca di un bilanciamento con altri rilevanti interessi emersi nel tempo, quali la limitazione del consumo di suolo e la sostenibilità dello sviluppo.

Con una prima decisione, la n. 127, depositata il 16 luglio 2026, la Corte costituzionale, previa riunione dei giudizi, ha definito le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla terza sezione del Tar Lazio, con quattro sentenze non definitive, nn. 136, 137, 138 e 139 del 13 maggio 2025, aventi ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 5,

[*] Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università Europea di Roma.

commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (il c.d. decreto agricoltura), convertito nella legge 12 luglio 2024, n. 101, che ha introdotto disposizioni urgenti per il settore agricolo, della pesca, dell'acquacoltura e per le imprese di interesse strategico nazionale, e dell'art. 2, comma 2 primo periodo, del D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190 recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Le questioni di legittimità sono state sollevate in riferimento agli articoli 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione alla normativa dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili, *governance* dell'energia e del clima, e neutralità climatica[1].

Con una seconda decisione, la n. 156, depositata il 1° ottobre 2026, la Corte costituzionale ha definito il giudizio promosso a seguito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla terza sezione del TAR Lazio con l'ordinanza n. 146 del 13 maggio 2025.

Le questioni sollevate hanno ad oggetto la legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi Allegati A, B, C, D ed E, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere m) e s), e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale; il giudice rimettente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63 del 2024, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del D.Lgs. n. 190 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE.

Si ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari sui profili problematici emersi nelle pronunce della Corte costituzionale, che si intendono approfondire nel prosieguo; la disciplina statale oggetto di impugnazione in entrambi i giudizi è la medesima, e, come emerso nelle sentenze in commento, le argomentazioni contenute nelle ordinanze di rimessione avverso la disciplina impugnata sono molto simili, il che consente di trattare unitariamente le questioni.

La disciplina regionale[2] oggetto di impugnazione nel giudizio relativo alla sentenza n. 156 del 2026 rappresenta l'unico punto di differenziazione tra i due giudizi; tuttavia, l'art.

[1] Il TAR Lazio nel giudizio relativo alla decisione n. 127 del 2026 lamenta la violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 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» (Cons. in diritto, punto 17).

[2] Sul riparto della competenza tra Stato e Regioni in materia di fonti di energia rinnovabili si rinvia a L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e*

1, commi 2, 5, 8, e l'art. 3 della legge regionale della Sardegna n. 20 del 2024 impugnati in giudizio, sono stati oggetto di precedenti decisioni della Corte[3], di conseguenza, in relazione a tali disposizioni, il giudice costituzionale ha concluso per l'inammissibilità delle censure.

La questione relativa all'art. 1, comma 7, è stata invece dichiarata non fondata nei sensi precisati in motivazione.

Le questioni di maggiore rilevanza appaiono concentrarsi sulla disciplina statale, oggetto di impugnazione in entrambi i giudizi definiti dalle decisioni in commento; si osserva che la normativa in materia di impianti per la produzione di energia fotovoltaica è stata oggetto di una rapida e articolata evoluzione, che ha inciso sulle questioni affrontate dal giudice delle leggi.

L'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63 del 2024, impugnato in entrambi i giudizi dinanzi al giudice costituzionale, ha introdotto il comma 1-*bis* nell'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199, recante nuovi criteri per l'individuazione delle aree idonee alla localizzazione di impianti energetici fotovoltaici.

Il successivo comma 2 dell'art. 5 citato, dispone, invece, il divieto di installazione di nuovi impianti fotovoltaici collocati a terra in zona agricola, precisando che tale limitazione non si estende ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 63 del 2024, fosse 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 fosse stato rilasciato almeno uno dei titoli necessari.

Si sottolinea che il successivo decreto legislativo n. 190 del 25 novembre 2024 (T.U. FER) ha poi abrogato, alla sua entrata in vigore del 30 dicembre 2024, la disciplina previgente del 2021.

Il nuovo T.U. FER, all'art. 11, comma 8, continuava a richiamare, ai fini dell'applicazione delle relative sanzioni amministrative, il divieto di installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle zone agricole, già previsto dall'art. 20, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 199 del 2021, disposizione che era stata tuttavia contestualmente abrogata dal medesimo Testo unico.

Tale disallineamento è stato successivamente superato dal decreto-legge n. 175 del 2025, che ha introdotto nel D.Lgs. n. 190 del 2024 il nuovo art. 11-*bis*, sostituendo, tra l'altro, il riferimento all'abrogato art. 20, comma 1-*bis*, con quello al nuovo art. 11-*bis*, comma 2, su cui si tornerà in seguito.

Le questioni di legittimità costituzionale attinenti a entrambi giudizi dinanzi al giudice costituzionale definiti con le sentenze n. 127 e n. 156 del 2026 sono sorte nell'ambito dei

ambiente, Milano 2010, pp. 23ss.; C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Osservatorio sulle fonti* 3 (2020), pp. 1329ss.

[3] Cfr. Corte cost. 8 ottobre 2025, n. 184.

ricorsi presentati al Tar Lazio contro il Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, adottato in concerto con il Ministro della cultura e il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, del 21 giugno 2024, relativo all'individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili in attuazione della disciplina legislativa statale citata.

I ricorrenti nei giudizi dinanzi al giudice amministrativo, avevano richiesto l'autorizzazione per la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia rinnovabile; nei ricorsi proposti al giudice amministrativo, si sostiene che alcune disposizioni del decreto ministeriale, adottate in coerenza con la disciplina legislativa statale e regionale, potessero pregiudicare l'approvazione di tali progetti.

Il TAR Lazio, nei provvedimenti di rimessione attinenti a entrambi i giudizi, ha esaminato le disposizioni contenute nell'art. 5 commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63 del 2024 e ha ritenuto che il divieto di nuove installazioni riguardasse precisamente gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate sotto il profilo urbanistico come agricole.

Nella decisione n. 127 del 2026, si evince che il giudice rimettente ha distinto gli impianti agrivoltaici avanzati, caratterizzati da moduli sollevati da terra, dagli impianti agrivoltaici non avanzati, nei quali i moduli sono collocati a terra; secondo il TAR Lazio, il divieto di realizzazione in zona agricola non si applicherebbe agli impianti agrivoltaici avanzati, mentre comprende le ipotesi di quelli non avanzati, nel cui ambito ricadono i progetti degli impianti proposti dalle società ricorrenti dinanzi al giudice amministrativo.

Secondo il giudice amministrativo, il divieto imposto dalle norme primarie impediva la realizzazione dei progetti delle società ricorrenti in ragione della loro localizzazione in zona agricola, e il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 impugnato davanti al TAR aveva recepito tale disposizione.

Le norme impugnate, a dire del giudice *a quo*, violerebbero i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo; risulterebbero violati, in particolare, il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, il principio di integrazione delle politiche ambientali e il principio di proporzionalità, in quanto la normativa impugnata attribuirebbe prevalenza alla tutela del suolo agricolo, senza consentire un bilanciamento con altri interessi costituzionali, tra i quali quello dello sviluppo sostenibile[4] in violazione anche degli articoli 3 e 9 Cost.

[4] Sulla nozione di sviluppo sostenibile si rinvia a: F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana,* Napoli 2010; A. LAZZARO, *Pubblica amministrazione e processi di sviluppo sostenibile: la nuova sfida dell'economia circolare*, in *Nuove Autonomie* 2 (2020), pp. 405ss.; L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie* 3 (2021), pp. 551 ss.; F. FRACCHIA - S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni* 50.1-2 (2022), pp. 15ss.; B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino 2023; G.

Il TAR Lazio ha inoltre sottolineato che il divieto di installazione di impianti fotovoltaici opera sulla base della classificazione urbanistica agricola dei terreni, un criterio puramente formale, senza distinguere in base al loro concreto utilizzo, alla loro effettiva vocazione agricola, alla qualità delle colture insistenti sui fondi, oppure al loro possibile carattere di aree degradate o non utilizzate.
Il TAR Lazio, ha sottolineato che la disciplina dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 63 del 2024, non prevedeva un divieto generale dell'utilizzo dei terreni agricoli per impianti alimentati da fonti rinnovabili[5]; la nuova disciplina avrebbe escluso una parte molto ampia dei terreni agricoli dall'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, prevedendo solo alcune eccezioni più limitate, tra cui i progetti attuativi di misure finanziate dal PNRR o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR.
Le medesime censure sono state estese all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63 del 2024 e all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo n. 190 del 2024, nella parte in cui quest'ultima disposizione richiama il rispetto dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199 del 2021.
La difesa statale ha sostenuto che alcune questioni prospettate dal TAR si basassero su ipotesi non dimostrate, in particolare riguardo al possibile effetto del divieto sul raggiungimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili.
L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto che il divieto non impedisse la produzione di energia solare nelle aree agricole, poiché restavano consentiti gli impianti agrivoltaici avanzati e altre modalità previste dalla normativa.
Secondo la difesa statale, la disciplina costituiva una regolamentazione volta a conciliare la produzione di energia con la tutela del suolo agricolo e la classificazione urbanistica agricola rappresentava un criterio giuridico stabile per l'autorizzazione degli interventi.
Nel giudizio relativo alla decisione n. 156 del 2026, il giudice rimettente, con argomenti di analogo tenore, ha precisato che l'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63 del 2024, violerebbe gli artt. 3, 9 e 117, comma 1, Cost. in quanto, prevedendo un divieto generalizzato e assoluto sulla base della sola classificazione urbanistica delle aree, senza alcuna distinzione in merito alla reale produttività dei terreni o alle specifiche tecnologie impiegate, recherebbe un *vulnus* intollerabile ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

D'ELIA, *La disciplina giuridica della montagna e lo sviluppo sostenibile: profili critici e tutela dei diritti fondamentali*, in *P.A. Persona e Amministrazione* 16.1 (2025), pp. 599ss.; G. CARULLO, *Public Administration For Sustainable Development*, Napoli 2026.

[5] Il Consiglio di Stato ha annullato provvedimenti regionali che vietavano gli impianti fotovoltaici realizzati a terra in modo assoluto in aree agricole, senza alcun bilanciamento degli interessi in gioco, cfr. in particolare, Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090, e più di recente, Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 luglio 2025, n. 6160; Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6434; Consiglio di Stato, Sez. VI, 11 settembre 2026, n. 6788.

Anche in questo caso le censure sono state estese anche al comma 2 del citato decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito in legge.
La difesa statale ha dedotto, anche in tale giudizio, profili di inammissibilità e infondatezza che delle censure formulate dal giudice rimettente sostenendo la mancanza di elementi a supporto della tesi che il divieto di installare impianti fotovoltaici a terra su terreni agricoli impedisca all'Italia di raggiungere gli obiettivi europei di decarbonizzazione.
La diffusione delle energie rinnovabili non sarebbe un valore assoluto, ma andrebbe posto in bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, come la tutela del territorio e dell'agricoltura.
Si osserva che la Corte costituzionale, ha preso atto che, come accennato in precedenza, nel corso della definizione dei giudizi è intervenuto un cambiamento della disciplina legislativa.
Il decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, convertito con modifiche dalla legge 15 gennaio 2026, n. 4, recante misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha abrogato la disciplina di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 199 del 2021, e ha introdotto nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 l'art. 11-*bis* che, al comma 2, rinnova il divieto di nuovi impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zona agricola.
Nella decisione n. 127 del 2026, si evince che le parti private costituite in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, hanno sostenuto che il nuovo art. 11-*bis* ha sostanzialmente riprodotto il precedente divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree agricole, consentendo invece gli impianti agrivoltaici.
Le parti private hanno sostenuto che, nonostante l'abrogazione della precedente disposizione contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, la nuova disciplina continuasse a produrre effetti analoghi, mantenendo il divieto per gli impianti fotovoltaici con moduli a terra e per gli impianti agrivoltaici privi delle caratteristiche richieste dalla nuova normativa, chiedendo pertanto che il giudizio di costituzionalità fosse esteso alla disciplina sopravvenuta.
Il Governo ha preso posizione sul decreto-legge n. 175 del 2025, sostenendo, in senso contrario rispetto alle società costituite, che la nuova disciplina non fosse una mera riproposizione della precedente.
Secondo la posizione del Governo, la nuova normativa contiene una propria disciplina degli impianti agrivoltaici e consente tali impianti in area agricola quando l'elevazione dei moduli sia concretamente idonea a garantire la continuità dell'attività agricola.
Il Governo ha quindi chiesto al giudice di disporre, in subordine rispetto alla dichiarazione di infondatezza delle questioni, il reinvio al giudice amministrativo per una rivalutazione in ragione della normativa sopravvenuta.

Parimenti, nella decisione n. 156 del 2026, l'avvocatura dello Stato ha evidenziato come una nuova normativa sulle aree idonee agli impianti di produzione di energie rinnovabili, sia entrata in vigore con il citato decreto-legge n. 175 del 2025, che ha modificato significativamente il quadro regolatorio, chiedendo, in subordine, che gli atti fossero restituiti al giudice che ha sollevato la questione, per una nuova valutazione alla luce della disciplina sopravvenuta.
Le decisioni in questione pongono diverse interessanti questioni, sia processuali sia sostanziali, in ordine al sistema di produzione di energia rinnovabile mediante impianti fotovoltaici ad energia solare condivisa tra l'Unione Europea e gli Stati nazionali.

2.- *Le questioni preliminari: gli effetti della successione delle norme interne sulla decisione*
A livello di legislazione interna, il quadro normativo si è posto in evidenza come il perseguimento degli obiettivi fissati in sede europea si sia nel tempo contraddistinto per il rilevante numero di interventi e modificazioni della disciplina vigente; la normativa di settore è stata oggetto di ripetuti interventi di modifica in un periodo di tempo relativamente breve, che non rende agevole offrire una ricostruzione lineare e sintetica della disciplina.
La complessa e articolata successione delle disposizioni nel tempo è stata fonte di dibattimento dinanzi alla Corte costituzionale sotto il profilo degli effetti processuali che il superamento della disciplina impugnata potevano determinare.
Il giudice delle leggi è stato chiamato a valutare la portata della propria decisione e a definire l'oggetto del giudizio, in ragione delle sopravvenienze normative.
Per tale ragione, appare opportuno ricostruire brevemente l'evoluzione della disciplina interna, in gran parte frutto del recepimento delle direttive europee in materia di fonti di energia rinnovabili.
Ne emerge un quadro complesso, che non è riferibile solo allo sviluppo delle energie rinnovabili e alle relative procedure di autorizzazione, ma anche alle disposizioni in materia di protezione dei beni ambientali e alla gestione della transizione ecologica, che nell'attuazione da parte del legislatore interno e della pubblica amministrazione devono trovare bilanciamento.
In relazione alla materia delle fonti di energia rinnovabili, in primo luogo, va menzionata la direttiva europea 2001/77/CE, che è stata recepita con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387; tale decreto introdusse, come è noto, l'autorizzazione unica per gli impianti di energia rinnovabili che ai sensi di legge (art. 12) erano considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.
Il citato decreto legislativo n. 387 del 2003 è stato poi modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, che ha attuato la direttiva europea 2009/28/CE sulla promozione delle fonti di energia rinnovabili.

A tale disciplina, ha fatto seguito il D.M. 10 settembre 2010, recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili[6], adottate dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali; sulla base di tale disciplina, le Regioni potevano individuare aree e siti non idonei all'installazione di specifiche categorie di impianti[7].

Successivamente, è stato approvato il citato D.Lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega conferita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53; le disposizioni di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021[8], come modificate ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63 del 2024, sono oggetto di entrambe le decisioni della Corte costituzionale in quanto applicabile *ratione temporis*.

Il D.M. 21 giugno 2024, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e con il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, oggetto di impugnazione dinanzi al giudice a quo, ha poi stabilito criteri omogenei per individuare superfici e aree idonee per la realizzazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile.

Con il D.Lgs. 25 novembre 2024 n. 190, il legislatore ha poi riordinato la disciplina della materia, confermando il divieto di insediamento di impianti fotovoltaici collocati a terra in zona agricola; gli interventi modificativi successivi, di cui al decreto-legge n. 175 del 21 novembre 2025, convertito con modifiche dalla legge 15 gennaio 2026, n. 4, recante misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha poi modificato il comma 8, dell'art. 11 del decreto legislativo n. 190 del 2024 e ha introdotto l'art. 11-*bis* che, al comma 2, riproduce espressamente il divieto di nuovi impianti fotovoltaici collocati a terra in zona agricola ma detta nei commi

[6] Sulle linee guida del 2010, si rinvia a S. MORO, *La perdurante attualità del procedimento amministrativo come «forma della funzione»: il caso del conflitto fra la tutela del paesaggio e lo sviluppo delle fonti rinnovabili alla luce delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010*, in *Diritto e processo amministrativo* (2011), pp. 1247ss.

[7] Le suddette linee guida assunte con decreto ministeriale vanno qualificate come fonti regolamentari di rango secondario, in tal senso si rinvia a Corte cost. 17 ottobre 2011, n. 275.

[8] La disciplina del D.Lgs. n. 199 del 2021, più volte modificata prima dell'abrogazione, prima della modifica apportata dal decreto-legge n. 63 del 2024, all'art. 20 comma 8, considerava automaticamente idonei i suoli agricoli situati nei pressi di aree già antropizzate o industriali (lett. c-ter, numero 2) in un perimetro i cui punti distassero non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale o commerciale, nonché da cave o miniere. Erano inoltre idonee le aree agricole adiacenti alla rete autostradale entro una distanza massima di 300 metri (lett. c-ter, numero 3); infine, per i suoli agricoli "aperti" (cioè lontani da fabbriche o autostrade), la lettera c-quater del comma 8 dell'art. 20 citato erano idonee tutte le aree agricole che non fossero comprese nel perimetro di beni tutelati ai sensi del D.Lgs. 42 del 2004 e che non ricadessero nella loro fascia di rispetto. Per gli impianti fotovoltaici, questa fascia di rispetto era fissata a 500 metri alla data dell'abrogazione delle disposizioni.

successivi una articolata disciplina sulle eccezioni, richiamando le disposizioni del 2021 in larga parte

Il decreto legislativo 9 gennaio 2026, n. 5, ha infine dato attuazione della direttiva 2023/2413/UE; con tale disciplina, è stata aggiornata la normativa nazionale sulle fonti pulite, ridefinendo gli obiettivi fissati per il 2030 in linea con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, e sono state modificate e accelerate le procedure autorizzative per i nuovi impianti verdi.

Sotto il profilo processuale, si sottolinea che in entrambi i giudizi che hanno portato alle decisioni in commento si è posto il problema di analizzare gli effetti dello *ius superveniens* sulle questioni di legittimità costituzionale pendenti.

Nella decisione n. 127 del 2026 il giudice ha precisato che l'oggetto del giudizio è la disciplina applicabile *ratione temporis*, contenuta nell'art. 20 comma 1-*bis* del D.Lgs. n. 199 del 2021, oggi abrogato, e nell'art. 2, comma 2, del D. Lgs, n. 190 del 2024, nella formulazione originaria, oggi sostituita dalla disciplina sopravvenuta.

Nella successiva decisione n. 156 del 2026 la questione dello ius *superveniens* si è posta in termini analoghi a quelli emersi nella citata decisione n. 127 del 2026; tuttavia, anche in forza del richiamo alla sentenza precedente, la Corte ha reso una motivazione più agile sul punto, specificando che l'entrata in vigore del decreto-legge n. 175 del 2025, e l'abrogazione della norma censurata non producono effetti sul giudizio di legittimità costituzionale.

L'orientamento espresso nelle decisioni dalla Corte costituzionale in ordine alla disciplina sopravvenuta è il frutto di una valutazione che non appare scontata; la Corte costituzionale infatti, ha non solo disatteso la richiesta della difesa statale di rinviare la questione al giudice comune per una valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della disciplina sopravvenuta nel giudizio di merito, ma non ha ritenuto necessario neppure estendere alla nuova regolazione il giudizio di legittimità costituzionale.

Nel caso in commento, si osserva che le argomentazioni della Corte escludono che la disciplina sopravvenuta possa incidere sul giudizio *a quo* e giustificare l'estensione del giudizio di legittimità costituzionale alla nuova regolamentazione.

La Corte costituzionale, in primo luogo, esclude che ciò possa avvenire in quanto rileva che, la nuova normativa non costituisce una mera riproduzione della precedente: introduce modifiche sostanziali, tra cui nuovi requisiti e una diversa disciplina degli impianti agrivoltaici.

Per quanto attiene al rinvio degli atti al giudice amministrativo per una nuova valutazione delle questioni di legittimità costituzionale, nella decisione n. 127 del 2026, il giudice delle leggi ha ribadito l'orientamento, emerso nella sua giurisprudenza, secondo cui non

ogni modifica legislativa intervenuta durante un giudizio costituzionale obbliga a rivalutare rilevanza e non manifesta infondatezza[9].

Sul punto, si osserva che nella giurisprudenza costituzionale[10] si possono individuare alcuni presupposti che giustificano la restituzione degli atti al giudice rimettente; la restituzione degli atti si impone quando lo *ius superveniens* possa: a) condizionare l'applicabilità delle norme censurate nel procedimento a quo»; b) mutare in modo sostanziale «i termini della questione così come è stata posta dal giudice a quo»[11]; c) intaccare «il meccanismo contestato» dal rimettente[12].

Nel caso di specie, la Corte ha negato che lo *ius superveniens* potesse condizionare l'applicabilità della normativa al caso pendente dinanzi al giudice amministrativo.

La sentenza n. 127 del 2026 sottolinea che il decreto-legge n. 175 del 2025, non contiene disposizioni interpretative o retroattive; inoltre, secondo il giudice costituzionale il regime transitorio introdotto dal decreto-legge n. 175 del 2025 riguarda le «procedure» e non gli atti amministrativi oggetto del giudizio principale dinanzi al TAR che avrebbero, a dire delle parti private, impedito l'avvio del procedimento autorizzatorio.

La Corte ha quindi ritenuto che, ai fini dell'individuazione della normativa applicabile al giudizio pendente dinanzi al giudice amministrativo, dovesse trovare applicazione il generale principio del *tempus regit actum*; il TAR Lazio doveva giudicare la legittimità di un decreto ministeriale adottato nel 2024, da valutarsi sulla base delle norme vigenti quando fu emanato.

In punto di rilevanza, inoltre, si sottolinea come nella decisione n. 127 del 2026, la Corte costituzionale abbia sottolineato che il pregiudizio lamentato dai privati non viene eliminato dalla nuova regolamentazione posta dal decreto-legge n. 175 del 2025 ma risulta aumentato[13].

Se la nuova norma non modifica sostanzialmente la parte della disciplina oggetto delle censure, il giudizio può proseguire e ciò vale anche quando la nuova disciplina aggrava i vizi di costituzionalità denunciati anziché eliminarli.

L'orientamento della Corte va letto nell'ottica della funzione propria del giudizio di legittimità costituzionale, preordinato non già alla tutela diretta degli interessi dei privati, bensì alla verifica della conformità delle disposizioni legislative ai parametri costituzionali.

---

[9] Corte cost. 8 maggio 2018, n. 125.

[10] In merito, si rinvia a Corte cost. ord. 16 marzo 2020, n. 55; più di recente, Corte cost. 12 gennaio 2026, n. 28.

[11] In merito si rinvia anche alla decisione n. 203 del 15 giugno 2016 secondo cui: «la novella presenta un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita» e «non è comunque idonea a mutare i termini della questione così come è stata posta dal giudice a quo».

[12] Cfr. Corte cost. 6 febbraio 2019, n. 51.

[13] Corte cost. 14 aprile 2026, n. 127, punto 15 del Cons. in diritto.

3.- *Il perseguimento degli obiettivi europei e i margini di autonomia decisionale dello Stato italiano*

Nel merito, si sottolinea come l'attenzione debba essere riferita principalmente alla decisione n. 127 del 2026 ove, per ragioni meramente cronologiche, la Corte ha articolato estesamente le motivazioni in ordine alle eccezioni di legittimità costituzionale avanzate dal giudice a quo in termini sostanzialmente sovrapponibili a quelli del giudizio relativo alla decisione n. 156 del 2026.

Va posto il rilievo che nella decisione n. 127 del 2026, la violazione degli artt. 11, 117, comma 1, è direttamente connessa al mancato rispetto degli obiettivi definiti dall'Unione Europea nella propria normativa; la norma europea funge da norma interposta nel giudizio costituzionale.

Nei giudizi che hanno condotto alle due decisioni in commento si eccepisce il mancato rispetto di disposizioni dell'Unione Europea in materia di fonti rinnovabili che il dettato costituzionale, in particolare l'art. 117, comma 1, Cost., dopo la riforma costituzionale di cui alla legge n. 3 del 2001, obbliga specificamente a rispettare.

Per l'art. 9 Cost., invece, si è lamentato il mancato rispetto dell'art. 9 Cost., per contrasto con il principio di integrazione delle tutele di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza e con la protezione dei beni ambientali.

In relazione alla violazione dell'art. 11 e 117, comma 1, Cost., si osserva che la disciplina europea vigente è contenuta nella direttiva 2018/2001/UE come modificata dalla direttiva 2023/2413/UE[14].

A tale normativa si aggiungono la strategia delineata dalla comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019 (*Green Deal europeo*) e 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, 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

[14] La decisione in commento ricostruisce il quadro delle direttive in materia di energia rinnovabile sottolineando come la disciplina in materia sia stata inizialmente introdotta 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, poi 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, a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La direttiva 2023/2413/UE ha a sua volta modificato la direttiva del 2018.

e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati».
Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali, che possono avere notevoli conseguenze per l'attività della pubblica amministrazione, in particolare, ma non soltanto, nell'ambito della programmazione di interventi e attività sul territorio, e della tutela e conservazione dei beni ambientali e dei beni culturali.
La Corte costituzionale sottolinea, tuttavia, come tale regolamento all'art. 6 paragrafo 2, stabilisca che in circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possano superare la presunzione di interesse pubblico prevalente[15] per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, circoscrivendone la realizzazione a limitate parti del loro territorio nonché a specifici tipi di tecnologie.
L'art. 6 par. 2 del regolamento riconosce in relazione alla specifica materia degli impianti di produzione di energie rinnovabili, il margine di apprezzamento lasciato al legislatore e all'amministrazione interna nella concreta definizione delle aree disponibili sul territorio per la produzione di energia rinnovabile; tuttavia, il punto di equilibrio non è scontato né di facile definizione.
È proprio nella definizione di un ragionevole punto di equilibrio tra gli obiettivi fissati a livello europeo e le scelte del legislatore interno che si individua il punto focale della valutazione della Corte costituzionale nella decisione n. 127 del 2026 in commento.
In relazione alla menzionata violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., il giudice *a quo* ha ritenuto che il divieto di installare determinati impianti fotovoltaici sui terreni agricoli potesse ostacolare il raggiungimento degli obiettivi europei di efficienza e produzione energetica.
Sul punto si pone in evidenza che secondo la Corte costituzionale le norme impugnate non vietano tutte le tipologie di impianti fotovoltaici nelle aree agricole; sono si vietati gli impianti collocati a terra, ma non quelli con moduli sospesi, i c.d. impianti agrivoltaici, che consentono lo sfruttamento delle aree per la coltivazione.
La Corte non si limita a rilevare questa circostanza di fatto, ma precisa come esistano elementi che consentono di definire giuridicamente la nozione di impianto agrivoltaico.
Il giudice costituzionale osserva che il decreto-legge n. 175 del 2025 ha definito l'impianto agrivoltaico come un impianto fotovoltaico che mantiene (preserva) la continuità delle attività agricole e pastorali sul terreno.
Pur ritenendo non applicabile la disciplina sopravvenuta, la Corte costituzionale ha precisato che una previsione analoga a quella contenuta nel decreto-legge n. 175 del 2025

[15] Sul punto si rinvia E. BRUTI LIBERATI, *L'interesse pubblico prevalente alla decarbonizzazione della produzione energetica,* in E. BRUTI LIBERATI - C. MAINARDIS - A TRAVI (a cura di), *Codice dell'energia. La nuova disciplina delle fonti rinnovabili,* Milano 2025, pp. 11ss.

era già rinvenibile nell'art. 65, comma 1-quater, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Tale disposizione prevedeva, infatti, una deroga al divieto di accesso agli incentivi statali, sancito dal comma 1 del medesimo articolo per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su terreni agricoli, in favore degli impianti agrivoltaici.
Anche le successive linee guida del Ministero della transizione ecologica del 27 giugno 2022 prevedevano un'analoga definizione di impianto agrivoltaico, in grado di consentire la valutazione tecnica da parte dell'amministrazione competente in sede di autorizzazione[16].
La giurisprudenza del giudice amministrativo, con una formula che richiama quella presente nelle citate linee guida del 2022 e ripresa poi nell'art. 4 del D.Lgs. n. 190 del 2024, offre una definizione giuridica di impianto agrivoltaico; il Consiglio di Stato[17] ha precisato che: «l'agrivoltaico è un settore di recente introduzione e in forte espansione, caratterizzato da un utilizzo "ibrido" di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica. In particolare, mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione, (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva) nell'agrivoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti, e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola. Per effetto di tale tecnica, la superficie del terreno resta, infatti, permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. Alla luce di quanto osservato, non si comprende, pertanto, come un impianto che combina produzione di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura».
La Corte costituzionale ha rilevato che la normativa impugnata non reca una definizione puntuale dell'espressione "moduli collocati a terra"; ha, tuttavia, ritenuto che il significato della disposizione possa essere sufficientemente ricostruito facendo ricorso ai tradizionali

[16] Le Linee Guida sull'agrivoltaico del 27 giugno 2022 del Ministero della Transizione ecologia, definiscono come agrivoltaico un «impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione» (art.1.1. lett. d) e come impianto agrivoltaico avanzato quello che, «in conformità a quanto stabilito dall'articolo 65, comma 1-quater e 1-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, e ss. mm.: i) adotta 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 eventualmente consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione; ii) prevede la contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto dell'installazione fotovoltaica sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture, la continuità delle attività delle aziende agricole interessate, il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici» (art. 1.1 lett. e).
[17] Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 giugno 2023, n. 8029.

criteri ermeneutici, e in particolare a quello letterale e a quello teleologico, valorizzando la finalità di contenimento del consumo di suolo agricolo e di salvaguardia della continuità delle attività colturali e pastorali[18].

Infine, va osservato come il giudice delle leggi sottolinei l'esistenza di un regime transitorio, dettato dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63 del 2024, che fa salvi dall'applicazione del divieto di localizzazione in zona agricola i progetti per i quali, alla data di entrata in vigore era già stata avviata almeno una procedura amministrativa necessaria per ottenere i titoli oppure era già stato rilasciato almeno uno dei titoli necessari.

Il problema che si pone, in merito, è quello di definire quando si possa ritenere avviata almeno una delle procedure amministrative necessarie, nel silenzio della disposizione.

Sul punto, appare opportuno evidenziare che l'art. 15 del D.Lgs. n. 190 del 2024, definisce come procedure in corso quelle per cui «la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto»[19].

La disposizione in questione, tuttavia, pur essendo utile ai fini interpretativi, non trova diretta applicazione alla fattispecie in esame, in quanto disciplina il regime transitorio relativo all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 190 del 2024 e, dunque, la successione tra i precedenti regimi amministrativi e quelli introdotti dal Testo unico FER, nonché la sorte delle procedure già avviate.

Essa può, tuttavia, costituire un significativo riferimento interpretativo per ricostruire la nozione di procedura amministrativa avviata ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63 del 2024.

---

[18] Corte cost. 14 aprile 2026, n. 127, punto 17 del cons. in diritto: «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».

[19] Una disposizione di analogo tenore è stata introdotta dall'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 175 del 2025 che stabilisce che: «le 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».

La giurisprudenza del giudice amministrativo ha a sua volta approfondito e elaborato la nozione di procedimento amministrativo in corso nei termini indicati dalle norme sopra citate.

Si osserva che il Consiglio di Stato nella recente sentenza 8 maggio 2026 n. 3611 ha affrontato un caso analogo a quello analizzato, regolato da disposizioni assunte con legge dalla Regione Veneto[20] di tenore molto simile a quelle di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 190 del 2024.

Il giudice amministrativo con riferimento al regime transitorio per le modifiche al procedimento di approvazione dei Paur[21] (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) introdotte dall'art. 20 della legge regionale del Veneto n. 17 del 2022 ha precisato che: «la *ratio* della norma, infatti, è quella di consentire l'applicazione della previgente disciplina solo in presenza di istanze che abbiano raggiunto una certa soglia di rilevanza giuridica, individuata nella completezza formale della documentazione, idonea a radicare un affidamento tutelabile in capo al soggetto istante, evitando il rischio della presentazione, in via strumentale, di istanze incomplete e preordinate al solo fine di rendere inapplicabile la disciplina sopravvenuta».

Alla luce di tali considerazioni, si potrebbe ritenere che, ai fini dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63 del 2024, una procedura amministrativa possa considerarsi avviata, ai fini dell'operatività della clausola di salvaguardia, quando l'istanza abbia raggiunto una soglia di completezza formale tale da consentire l'effettivo avvio del procedimento e da ingenerare nel soggetto proponente un affidamento giuridicamente tutelabile.

---

[20] Il Consiglio di Stato, infatti, ha dovuto esaminare l'applicabilità del regime transitorio previsto dall'art. 20 della legge regionale del Veneto 17 luglio 2022 n. 17, alle istanze PAUR (provvedimento di autorizzazione unica regionale) per impianti di energia rinnovabile. Tale disposizione prevede che le norme regionali sopravvenute: «non si applicano ai procedimenti autorizzatori per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia stata formalmente presentata istanza o altra comunicazione, qualora risulti completa la documentazione ai fini dell'istruttoria o ai fini del decorso dei termini per il silenzio assenso» (comma 1), precisando che per le istanze di PAUR (art. 27-*bis*, cod. ambiente) «la documentazione si intende completa, e trova conseguentemente applicazione la disposizione di cui al comma 1, solo nel caso in cui si sia esaurita positivamente la fase di verifica formale di cui al comma 3 dell'articolo 27 *bis*» cod. ambiente (comma 2).

[21] Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) è stato introdotto dal D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 104 che ha modificato il Codice dell'Ambiente D.Lgs. n. 40 del 2004 introducendo l'art. 27-*bis*. La disposizione di cui al citato articolo 27-*bis* prevede che, nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale, la VIA e i titoli abilitativi richiesti fossero acquisiti nell'ambito di un unico procedimento gestito dall'amministrazione competente in materia ambientale mediante conferenza di servizi.

Il procedimento di autorizzazione unica per gli impianti FER di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387 del 2003 è ricaduto nell'ambito applicativo dell'art. 27-*bis* fino al 2023, quando il decreto PNRR-ter (Decreto-Legge 24 febbraio 2023, n. 13, art. 47 comma 3 lett. c) ha modificato il comma 4 del citato articolo 12 del decreto del 2003, prevedendo per i soli impianti FER, un procedimento di Autorizzazione Unica (AU) in cui la procedura di VIA era costruito come un subprocedimento parallelo senza applicazione dell'art. 27-*bis*.

Il successivo art. 9 del D.Lgs. n. 190 del 2024 ha sostituito e abrogato la disciplina di cui all'art. 12 del D.Lgs. 387 del 2003 e ha introdotto il nuovo procedimento autorizzatorio unico per gli impianti FER prevedendo nuovamente l'applicazione dell'art. 27 bis ai relativi procedimenti autorizzatori.

Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa sul PAUR si rinvia a A.M. SANDULLI - P. LOMBARDI, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *Federalismi.it* (2025), pp. 204ss.

Circa l'asserita violazione dell'art. 9 Cost., connessa alla lesione dei beni ambientali determinatasi per il mancato rispetto degli obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili fissati in sede europea, nella decisione n. 127 del 2026 la Corte costituzionale ha dato conto della necessità di aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili per ridurre le emissioni nocive e, sotto il profilo degli impegni assunti dall'Italia, per garantire il rispetto del Protocollo di Kyoto, della Convenzione ONU sui cambiamenti climatici, e degli agli impegni europei sul contenimento delle emissioni di gas serra.
Tuttavia, il giudice costituzionale ha anche sottolineato che la tutela ambientale non si esaurisce esclusivamente nelle politiche di aumento nella produzione delle energie rinnovabili, anche la tutela del suolo agricolo è un obiettivo ambientale, riconosciuto e promosso anche in sede europea[22].
Le due politiche sono interdipendenti e strettamente connesse e richiedono un bilanciamento sia in sede di normazione primaria sia a livello di attuazione in sede amministrativa.
Il decreto-legge n. 63 del 2024, secondo la ricostruzione del giudice costituzionale nella sentenza n. 127 del 2026, è stato adottato anche per limitare, per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici collocati a terra che possono comportare una perdita di suolo coltivabile[23] e la frammentazione del paesaggio agrario, nonché la riduzione della biodiversità, tutti interessi primari tutelati dall'art. 9 Cost; La Corte ha riconosciuto che l'interesse alla diffusione delle energie rinnovabili deve essere bilanciato con gli altri interessi costituzionalmente tutelati, tra cui la tutela del paesaggio e del suolo agricolo, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità.
In ragione di tali considerazioni, va esaminata, infine, l'eccezione di legittimità costituzionale delle norme impugnate ai sensi dell'art 3 Cost.; il giudizio di ragionevolezza ai sensi dell'art.3 Cost., diviene, nella sentenza n. 127 del 2026, la pietra angolare della decisione della Corte, consentendo al giudice delle leggi di valutare, rimanendo nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, se il bilanciamento degli interessi rilevanti posto dal legislatore, sia conforme a Costituzione.
Non appare casuale che il giudice delle leggi abbia valutato tale punto per ultimo, infatti, una volta verificato che le disposizioni impugnate non siano manifestamente incompatibili con la tutela di beni di primaria importanza, definiti e protetti dalle

[22] Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante la Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0699.
[23] In merito si sottolinea come la direttiva 2025/2360/UE sul monitoraggio e la resilienza del suolo abbia qualificato il suolo come un bene limitato, una risorsa in regime di scarsità, in quanto tale soggetto a tutela e recupero ove sia deteriorato. Sul punto, si richiama il considerando 1 della citata direttiva del 2025 che precisa come «il 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».

disposizioni costituzionali, la Corte passa a verificare il bilanciamento concretamente operato dal legislatore[24], cioè il contemperamento degli interessi rilevanti verificabile alla luce del parametro di ragionevolezza[25] attraverso il test di proporzionalità[26].
Il principio di proporzionalità richiede che il legislatore, tra le diverse misure possibili per raggiungere un obiettivo legittimo, scelga una misura: idonea a raggiungere lo scopo; necessaria, cioè non sostituibile con una misura meno restrittiva; proporzionata in senso stretto, ossia tale da non imporre un sacrificio eccessivo rispetto all'obiettivo perseguito[27].
Secondo la Corte, il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63 del 2024, risulta conforme a tutte e tre le declinazioni del principio di proporzionalità.
Il divieto di insediamento di impianti fotovoltaici in zona agricola secondo il giudice costituzionale non si presenta come assoluto; il legislatore nazionale ha escluso soltanto l'impiego di una specifica tecnologia, ritenuta particolarmente gravosa per il consumo di suolo nelle aree destinate a uso agricolo[28], la Corte ha pertanto considerato ragionevole il bilanciamento tra tutela dell'agricoltura e produzione di energia solare.
La Corte ha anche respinto l'obiezione secondo cui il divieto sarebbe irragionevole perché si applica alle aree classificate come agricole dagli strumenti urbanistici anche quando non siano concretamente coltivate o utilizzate per l'agricoltura.
Per il giudice costituzionale, la scelta della classificazione urbanistica quale criterio per l'applicabilità del divieto di insediamento di impianti fotovoltaici a terra, risponde a esigenze di certezza del diritto, imponendo un parametro giuridico oggettivo e senza riferimenti a elementi di fatto variabili, come il temporaneo abbandono, il degrado o la mancata coltivazione del terreno.

---

[24] La Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 9 aprile 2013 ha precisato che: «la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».
[25] G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica e il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, *Nova Juris Interpretatio*, Roma 2007, pp. 287ss.
[26] Il principio di proporzionalità secondo la giurisprudenza costituzionale «rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza», sul punto, Corte cost. n. 220 del 29 maggio 1995.
[27] Secondo Corte cost. n. 1 del 2014, il 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»; in senso analogo si esprimono Corte cost. 9 maggio 2018, n. 137; 12 gennaio 2016, n. 10; 1° dicembre 2015, n. 272; 28 gennaio 2015, n. 23; 9 aprile 2014, n. 162.
[28] In argomento cfr. G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia* (2014), p. 260.

La Corte precisa che la concreta utilizzazione agricola non rileva, mentre rileva la astratta possibilità di utilizzare il terreno per l'agricoltura.
Neppure appare rilevante la natura delle colture, qualora i terreni siano in concreto utilizzati per l'attività agricola, per il giudice costituzionale, non appare rilevante che sui fondi insistano colture comuni o di pregio ai fini dell'applicazione del divieto imposto dalle norme impugnate, in quanto oggetto di tutela e il potenziale del suolo ad uso agricolo.
Il giudizio della Corte consolida l'approccio adottato dal legislatore di considerare la produzione di energia rinnovabile in un'ottica che supera il carattere preminente dettato dalla normativa europea, per assumere una dimensione pari ad altri interessi rilevanti quali la tutela del consumo di suolo agricolo[29].

4.- *Il giudizio della Corte e le conseguenze sul governo del territorio*
Le disposizioni di rango primario, ritenute costituzionalmente legittime dalla Corte costituzionale, che ancorano l'idoneità dei territori a ospitare impianti fotovoltaici collocati a terra a un parametro stabile, quale la classificazione urbanistica, sembrano consolidare la dimensione dell'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili quale rilevante, ma non sempre prevalente rispetto agli altri interessi individuati dal legislatore.
La classificazione di una data area come agricola ha sempre presentato carattere di scelta pianificatoria definendo, nel rispetto dei limiti di legge e della pianificazione superiore, le aree escluse dallo sviluppo abitativo o industriale rispetto a quelle non edificabili, classificate come tali per una pluralità di fini[30], ma la costruzione di impianti di energia rinnovabile faceva in qualche misura eccezione.

[29] Sul conflitto tra l'interesse alla diffusione massima delle energie rinnovabili e la tutela del paesaggio, dei beni culturali e dell'agricoltura si rinvia a A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto.it* (2022), pp. 98ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo* (2023), pp. 59ss.; P. CHIRULLI, *Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili, tra "RePowerEU" e direttiva RED III*, in *Rivista giuridica di urbanistica* 2 (2024), pp. 196ss.; B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e la tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI - M. DE FOCATIIS - A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese,* Milano 2022, pp. 89ss.; A. PERSICO, *The Conflict between Landscape Protection and Diffusion of Renewable Energy in the Perspective of Environmental Integration*, in *Diritto e Società* 1 (2023), pp. 153ss.; V. PADOVANI, *Alla ricerca del punto di equilibrio tra paesaggio ed energie rinnovabili. Il principio di integrazione nella giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismi.it* (2025), pp. 33ss.; F. BLASI, *Riflessioni a caldo sul nuovo regime giuridico delle aree idonee per gli impianti di energie rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it* (2026).
[30] In merito si richiama la decisione della Corte costituzionale n. 51 del 2025, che ha ribadito che la pianificazione territoriale non è funzionale al solo perseguimento dell'interesse all'ordinato sviluppo edilizio,

L'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, prevedeva, al comma 1, che le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla loro costruzione ed esercizio, autorizzate ai sensi del comma 3, fossero qualificate come opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti[31]. Il successivo comma 3 stabiliva, inoltre, che l'autorizzazione unica costituisse, ove necessario, variante agli strumenti urbanistici vigenti.

Tale disciplina è stata successivamente abrogata nell'ambito del riordino operato dal D.Lgs. n. 190/2024, che tuttavia ne ha sostanzialmente riprodotto il contenuto nella nuova disciplina dell'autorizzazione unica[32].

In precedenza, e fino all'introduzione dell'art. 20, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 199/2021, ad opera del decreto-legge n. 63 del 2024, tale meccanismo consentiva anche la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree urbanisticamente classificate come agricole, mediante l'effetto di variante prodotto dall'autorizzazione unica.

La giurisprudenza amministrativa[33] ha chiarito che l'installazione di impianti fotovoltaici in zona agricola non richiedeva una preventiva variazione del piano regolatore comunale;

---

ma è altresì volta al contemperamento di una pluralità di interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio e fondati su principi costituzionalmente garantiti.

La giurisprudenza amministrativa ha a sua volta, riconosciuto che la classificazione di un area come agricola può svolgere anche una funzione di conservazione del territorio, in particolare, cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 31 luglio 2023, n. 7407: «la destinazione di una zona a verde agricolo non deve necessariamente rispondere a finalità di tutela degli interessi dell'agricoltura, ma può essere imposta per soddisfare altre esigenze connesse con la disciplina urbanistica del territorio, quali la necessità di impedire un'ulteriore edificazione e mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi, anche ai fini di tutela ambientale. In altri termini, la destinazione a zona agricola non impone in positivo un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, ma ha, in negativo, lo scopo di evitare insediamenti residenziali e produttivi. In un territorio considerato quale complesso di ecosistemi interagenti la zona agricola possiede pertanto una valenza conservativa dei vincoli naturalistici, costituendo il polmone dell'insediamento urbano e assumendo per tale via anche una funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano. L'area agricola, così individuata, finisce per svolgere una funzione essenziale anche per il paesaggio e per la salute dei cittadini, al tempo stesso ecologico-ambientale, sanitaria, protettiva, sociale e ricreativa, igienica, culturale e didattica, estetico-architettonica». In senso analogo si esprimono, Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 febbraio 2013, n. 830; e, più di recente, Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 settembre 2026, n. 7019.

[31] Anche l'art. 22 comma 1 del D.Lgs. n. 199 del 2021 ribadiva il carattere di indifferibilità e urgenza degli impianti FER; l'attuale D.Lgs. n. 190 del 2024 prevede all'art.2 comma 2 che: «gli 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».

[32] Cfr l'art. 9, comma 10, lett. c) del D.Lgs. n. 190 del 2024 secondo cui l'autorizzazione unica costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

[33] Con le decisioni del Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 marzo 2023, n. 3294 e Sez. IV, 31 marzo 2022, n. 2368, i giudici amministrativi hanno chiarito in modo definitivo la portata dell'Autorizzazione Unica (AU). Hanno stabilito che l'AU rilasciata in sede di conferenza dei servizi produce per legge un effetto di variante urbanistica *ex lege*, determinando la prevalenza dell'interesse ambientale e della produzione energetica rispetto alla pianificazione urbanistica del Comune.

Si osserva, inoltre, che già la decisione del Consiglio di Stato, Sez. II, 3 novembre 2021 , n. 7357 conferma che solo l'Autorizzazione Unica ha il potere di costituire variante allo strumento urbanistico e operare in

l'eventuale conformità urbanistica non presente veniva acquisita direttamente "in variante" in sede di autorizzazione unica.
Tale assetto consentiva, pertanto, di superare l'eventuale incompatibilità dell'intervento con la destinazione urbanistica agricola, ferma restando la necessità di rispettare gli ulteriori vincoli e le prescrizioni derivanti dalla normativa ambientale, paesaggistica e di settore.
La sensibilità verso il problema del consumo del suolo, tuttavia, è progressivamente aumentata nel corso del tempo; a conferma di ciò si richiamano le molteplici disposizioni approvate a livello regionale[34], che si accompagnano alle disposizioni dell'Unione Europea in materia[35], e alle norme statali oggetto delle decisioni in commento.
Ciò non significa affatto che si sia scelto di sacrificare l'obiettivo della produzione di energia rinnovabile; il legislatore nazionale non ha posto in secondo piano l'obiettivo di massimizzare la produzione di energia rinnovabile.
La stessa nozione di aree idonee e non idonee che emerge dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza costituzionale[36], non pone, in generale, limiti invalicabili alla costruzione

deroga. Le procedure minori come la PAS (Procedura Abilitativa Semplificata) non potevano operare in deroga e richiedevano la conformità urbanistica ab origine.

[34] Sul consumo di suolo si rinvia a P. URBANI, *Il consumo di suolo e la pianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica* 1 (2026), pp. 141ss.; E. BOSCOLO, *La limitazione del consumo di suolo: garanzia dei servizi ecosistemici e tutela quanto-qualitativa della matrice ambientale (dopo la direttiva soil monitoring)*, in P. URBANI (a cura di), *Torniamo all'Urbanistica! Alcune necessarie riforme del governo del territorio,* Roma 2025, pp. 55ss.; A. POLICE, *Il governo del territorio e il contrasto al consumo di suolo nella prospettiva del diritto amministrativo*, in G. STANCO (a cura di), *Le vie del costituzionalismo tra autodeterminazione e diritti dei popoli*, Milano 2024, pp. 229ss.; D. BEVILAQUA, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1 (2024), pp. 125ss.; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli 2022; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it* (2020); F. ANASTASI, *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, in *AmbienteDiritto.it* (2020), pp. 973ss.; G. IACOVONE, *Politiche fiscali nella costruzione della città pubblica. A margine del consumo di suolo,* in *Diritto e processo amministrativo* 3 (2018), pp. 957ss.; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo in Veneto*, in *Rivista giuridica di urbanistica* 4 (2017), pp. 597ss.; P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia* 2 (2010), pp. 93ss.

[35] Si richiama la recente Direttiva UE 2025/2360 del 12 novembre 2025, denominata *Soil Monitoring Law*, relativa al monitoraggio e alla resilienza del suolo.

[36] Cfr. Corte cost. 22 marzo 2010, n. 119 e 15 giugno 2011, n. 192: la Corte costituzionale ha sancito che le Regioni non potevano istituire divieti assoluti per l'installazione di impianti fotovoltaici o eolici in zone agricole. La scelta operata dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387 del 2003 rispondeva al principio di derivazione europea della massima diffusione delle fonti rinnovabili; di conseguenza, i vincoli imposti nella pianificazione locale violavano la competenza legislativa concorrente in materia di energia.
Le successive sentenze n. 13 del 2014 e n. 177 del 2021 hanno ribadito l'illegittimità costituzionale di qualsiasi previsione, regionale o comunale, che sancisse in via generale e astratta la non idoneità di intere

di impianti energetici rinnovabili; la realizzazione di impianti FER in zona non idonea è possibile previa verifica delle condizioni di legge[37].

Lo strumento urbanistico comunale assume, tuttavia, un peso inedito e strategico nella localizzazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in considerazione del consumo di suolo che tali installazioni possono determinare.

La scelta del legislatore risponde, dunque, a una logica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti e si inserisce in un quadro di crescente attenzione alla tutela del suolo, anche nella prospettiva della salvaguardia delle generazioni future, alla luce del rinnovato art. 9 Cost.[38].

Le norme impugnata dinanzi alla Corte costituzionale non inibiscono completamente la realizzazione degli impianti fotovoltaici sul territorio ma impongono il bilanciamento tra l'interesse alla produzione di energia rinnovabile e l'interesse a limitare il consumo di suolo agricolo, che presuppone, pur di fronte al divieto espresso posto dalle norme primarie in base alle scelte in ordine alla zonizzazione effettuate in sede di pianificazione, una valutazione di natura tecnico-discrezionale svolta in sede di rilascio dell'Autorizzazione Unica volta a verificare i requisiti dell'impianto affinché possa essere qualificato come agrovoltaico e quindi ammissibile.

Collegando l'idoneità dei suoli alla destinazione urbanistica, il legislatore ha ridato ai Comuni e alle Regioni una leva di controllo preventivo sul territorio in relazione alle

---

aree di territorio. La valutazione di idoneità dell'area agricola va fatta caso per caso all'interno del procedimento autorizzativo unico.

Di recente, la decisione n. 134 del 2025 contro la legge regionale della Calabria n. 36 del 2024, che aveva vietato la realizzazione di impianti a biomassa superiori a 10 mw nei parchi nazionali e regionali; la Corte ha stabilito in tale decisione che, in base al D.Lgs. n. 199 del 2021 e al D.M. 21 giugno 2024, le Regioni possono definire i parchi come "aree non idonee", ma non possono stabilire un divieto generalizzato e insuperabile. La qualifica di area non idonea comporta solo un'istruttoria e un iter ordinario più rigorosi, ma non un blocco totale.

Infine, si osserva che con la sentenza n. 184 del 2025 la Corte costituzionale ha dichiarato in gran parte costituzionalmente illegittima la legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, ove stabiliva misure urgenti per l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile. La Corte ha stabilito che la qualifica di area "non idonea" non può tradursi in un divieto aprioristico e assoluto di installazione. Tali aree comportano un iter ordinario (e non semplificato), ma non un blocco totale, poiché ciò violerebbe il principio di massima diffusione delle FER.

[37] In merito si rinvia ad A. SCOGNAMIGLIO, *La Corte costituzionale si pronunzia sul divieto di installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su terreni agricoli*, in *Aperta contrada* (2026), in particolare pp. 16ss.

[38] Sulla riforma dell'art. 9 Cost. si rinvia a F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il Diritto dell'economia* 1 (2022), pp. 15ss.; F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Il Diritto dell'economia* 2 (2024), pp. 11ss.

strutture di produzione di energia fotovoltaica mantenendo il procedimento autorizzativo finale ancorato a rigidi parametri tecnici[39].
Le decisioni in commento attribuiscono rilievo alla classificazione urbanistica agricola quale criterio normativo per l'applicazione del divieto statale. Ne deriva un rafforzamento del ruolo della pianificazione territoriale nella localizzazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, senza che ciò si traduca, però, in un generale potere comunale di veto svincolato dalla disciplina statale e dalle procedure autorizzative.

[39] Sull'illegittimità di prescrizioni regionali che introducono ulteriori restrizioni soggettive rispetto a quanto previsto dalle norme statali per l'insediamento degli impianti agrivoltaici cfr. Consiglio di Stato 22 luglio 2026, n. 6004: «le prescrizioni previste dalla Regione Lombardia per l'insediamento degli impianti agrivoltaici nelle aree agricole sono illegittime nella parte in cui introducono limitazioni alla diffusione degli impianti ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa statale».
La decisione citata ha dichiarato l'illegittimità della deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 15 luglio 2024, n. XII/2783 nella parte in cui autorizza la presentazione di istanze per l'insediamento di impianti agrivoltaici soltanto a imprenditori agricoli, singoli o associati, o a società a partecipazione congiunta da parte di operatori energetici e imprenditori agricoli.