ApertaContrada
RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

di **Andreina Scognamiglio**
pubblicato il 19/10/2026

La Corte costituzionale si pronunzia sul divieto di installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su terreni agricoli.

1.Il divieto di installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su terreni agricoli ex art. 5, commi 1 e 2 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63 e art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024. - 2. I rilievi di incostituzionalità sollevati dal Tar del Lazio. - 3. La sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2026, n. 127. - 4. Quello della massima diffusione degli impianti FER non è principio, ma interesse bilanciabile con altri beni-interessi riconducibili al bene ambiente. - 5. Il componimento degli interessi spetta al legislatore. - 6. "Aree idonee" e "aree inidonee": insufficienza della semplificazione procedimentale ad orientare l'iniziativa privata. - 7. Centralità del ruolo del legislatore: la funzione di indirizzo della tipizzazione normativa delle aree idonee.

1.*Il divieto di installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su terreni agricoli ex art. 5, commi 1 e 2 del d.l. 15 maggio 2024, n. 63 e art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.*

Con la sentenza n. 127 del 16 luglio 2026, la Corte costituzionale ha respinto le plurime censure di incostituzionalità dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 15 maggio 2024, conv. con l. n. 101 del 12 luglio 2024, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024 sollevate dal TAR del Lazio, sez. III con sentenze non definitive 13 maggio 2025, n. 9167, n. 9162, n. 9157, n. 9156.

La sostanza della disciplina contestata consiste nel divieto di installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree classificate come agricole dai piani urbanistici vigenti (c.d. impianti agrivoltaici tradizionali), fatte salve le eccezioni specificate dalla norma[1].

[1] Le eccezioni, elencate all'art. 11 bis del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, come modificato dal d.l. 21 novembre 2025, n. 175 conv. in l. L. 15 gennaio 2026, n. 4, riguardano gli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata; i siti e gli impianti nelle

Questione ancora attuale,[2] malgrado il convulso susseguirsi delle norme in materia abbia travolto la disposizione oggetto di censure che è espressamente abrogata dal d.l. 21 novembre 2025, n. 175, convertito nella l. 15 gennaio 2026, n. 4. Difatti, come rileva la Corte, la nuova disciplina non si conforma all'impostazione ritenuta più corretta dal giudice rimettente, favorevole ad escludere ogni incompatibilità tra destinazione agricola del suolo ed installazione di impianti fotovoltaici, inclusi quelli con pannelli collocati a terra. Al contrario essa restringe ulteriormente la tipologia degli impianti ammessi, circoscrivendo l'esenzione ai soli impianti agrivoltaici[3] con moduli "collocati in posizione adeguatamente elevata da terra"[4], ed aggrava il procedimento di autorizzazione

disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali; i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori; gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio; le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 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; le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri. Il divieto inoltre non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile e nel 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).

[2] Ed inoltre rilevante nei giudizi *a quibus* poiché la questione sottoposta al giudizio del T.a.r., della legittimità del d.m. 21 giugno 2024, di attuazione della norma censurata, resta comunque ancorata alla sorte dell'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021 in ragione del principio tempus *regit actu*m.

[3] Per la definizione di impianto agrivoltaico vedi art. 4, lett. f *bis)* d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190: l'impianto agrivoltaico è "l'impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione. Al 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".

[4] Cfr. art. 11bis d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. h) del d.l. 21 novembre 2025, n. 175 conv. in l. 25 gennaio 2026, n. 4: "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".

degli impianti di agrisolare c.d. avanzato, introducendo specifici oneri asseverativi in ordine alla conservazione della produttività agricola[5].

In buona sostanza, "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". Ragione, questa, sufficiente a respingere l'istanza formulata dalla difesa erariale "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*".

2. *I rilievi di incostituzionalità sollevati dal Tar del Lazio.*

Nel dettaglio, le censure di costituzionalità sollevate dal TAR del Lazio avevano riguardato: a) la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che sarebbe imposto dalla normativa eurounitaria e che si tradurrebbe nella generale utilizzabilità dei suoli per l'installazione degli impianti fotovoltaici: il divieto di utilizzo di suoli agricoli, comportando una significativa restrizione delle aree disponibili, ostacolerebbe poi il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica imposti dal diritto dell'Unione europea; b) la violazione dell'art. 9 Cost. interpretato costantemente dalla Corte nel senso tutti 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, laddove la disciplina contestata accorderebbe prevalenza all'interesse alla salvaguardia del suolo agricolo; tale scelta sarebbe altresì irragionevole e sproporzionata in quanto calibrata sulla sola classificazione urbanistica agricola dei terreni senza considerare il loro concreto

[5] Ai sensi della novella, per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il soggetto proponente è tenuto a dotarsi 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.

utilizzo, la reale vocazione agricola o la qualità delle colture; c) la violazione del principio di proporzionalità: l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, introducendo un divieto generalizzato e assoluto all'impiego della tecnologia fotovoltaica con moduli a terra su vasta parte del territorio nazionale sancirebbe una prevalenza assoluta e preventiva dell'interesse alla conservazione dei suoli agricoli, senza alcuno spazio per il bilanciamento con altri interessi di rilievo costituzionale e per la verifica in concreto, in sede procedimentale, della compatibilità del singolo progetto con gli interessi ambientale, paesaggistico e culturale.

3. *La sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2026, n. 127.*

La Corte respinge la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost..

La censura muove dalla considerazione che i terreni classificati agricoli, nei quali il divieto introdotto dalla norma censurata preclude qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, equivalgono a circa la metà della superficie del Paese e perciò il divieto metterebbe a rischio il conseguimento degli obiettivi indicati dall'Unione europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Per la Corte, la conclusione è del tutto ipotetica. Inoltre i giudici *a quo* non hanno tenuto conto delle residue possibilità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare fatte salve dalla disciplina contestata. In primo luogo, e in linea generale, il divieto del fotovoltaico su terreni agricoli riguarda solo una particolare tipologia di impianti di produzione di energia da fonte solare e cioè quella degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra. Rimangono esclusi dal divieto gli impianti agrivoltaici "con moduli non collocati a terra" e dunque realizzati con modalità e tecnologie idonee a preservare la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione. Inoltre l'art. 5, comma

1, del d.l. n. 63 del 2024 contempla deroghe ed eccezioni al divieto, consentendo l'installazione degli impianti collocati a terra in specifiche aree espressamente individuate dal legislatore e in determinate ipotesi, ad esempio nel caso di progetti finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile o attuativi del PNRR.

In definitiva, per la Corte, resta del tutto indimostrato l'assunto da cui muove la censura di alla violazione dell'art. 117 Cost., che il divieto del fotovoltaico a terra su terreni agricoli sia di portata tale da compromettere il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica prescritti dal diritto dell'Unione europea.

Infondata, per la Corte, è anche la censura di violazione dell'art. 9 Cost. e del principio di integrazione delle tutele. L'interesse alla realizzazione degli impianti energetici FER non può considerarsi sempre automaticamente prevalente sui plurimi interessi e diritti tutti di rango costituzionale tutelati dall'art. 9 Cost., direttamente o indirettamente riconducibili al bene-ambiente nella sue varie accezioni (la tutela del paesaggio rurale, delle colture, del suolo, della biodiversità e della transizione ecologica).

In particolare la limitazione dell'utilizzo del suolo agricolo per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra è funzionale all'interesse alla gestione sostenibile dei suoli, tutelato anche a livello europeo dalla 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[6]. Inoltre è funzionale alla tutela del paesaggio che è un valore costituzionale tutelato dall'art. 9 nella sua accezione di aspetto del territorio, con i suoi contenuti ambientali e culturali.

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

In altre parole, il quadro degli interessi e dei beni costituzionalmente rilevanti per la materia è estremamente complesso. "Involge apprezzamenti di tipo economico, politico e sociale che sono riservati al legislatore nell'esercizio dell'attività di bilanciamento che gli compete".

Il bilanciamento che il legislatore opera tra i plurimi interessi riconducibili al bene ambiente e tutelati dall'art. 9 Cost. è soggetto a sindacato di costituzionalità entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità.

Per la Corte non è irragionevole la scelta, operata dal legislatore con l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024, di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici a terra, limitando l'autonomia dei privati, ovvero la scelta imprenditoriale di installare gli impianti sui suoli agricoli con la tecnologia più elementare dei moduli collocati a terra, scelta che – osserva la Corte – è dettata spesso da "ragioni di convenienza economica e logistica".

Il bilanciamento operato dal legislatore con la disciplina volta a contenere l'installazione sui suoli agricoli di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra supera altresì lo scrutinio di proporzionalità nell'esercizio del quale la Corte è tenuta a verificare l'attendibilità delle scelte del decisore pubblico alla stregua dei parametri della idoneità, della necessarietà e della proporzionalità in senso stretto [7]. In effetti – osserva la Corte – la scelta operata dalla norma censurata "è idonea, poiché opera sul bene scarso" in questo caso il suolo; è necessaria poiché l'obiettivo di preservare la produzione agricola non potrebbe essere perseguito se si consentisse di collocare moduli a terra; è proporzionata in senso stretto

[7] La Corte richiama la propria giurisprudenza e, in particolare, le sentenze 22 dicembre 1988, n. 1130; id. 13 gennaio 2014, n.1; Id. 29 gennaio 2026, n.10 che diffusamente definiscono i confini del sindacato di proporzionalità. Lo scrutinio 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.

poiché 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".

4. *Quello della massima diffusione degli impianti FER non è principio ma interesse bilanciabile con altri beni-interessi riconducibili al bene ambiente*.

La sentenza in commento si segnala per l'importanza della questione trattata e per la rilevanza della soluzione accolta. Ma si segnala anche per alcuni passaggi che sono cruciali nell'iter argomentativo attraverso il quale si sviluppa il ragionamento della Corte.

In questo commento a prima lettura non voglio soffermarmi tanto sulla *ratio* della normativa di tutela del suolo agricolo. Ratio che è ben colta dalla sentenza della Corte per la quale la tutela del suolo agricolo non è solo (e non è tanto) dettata da ragioni di protezione dell'agricoltura come fonte di produzione di beni alimentari, ma vuole anche tutelare il paesaggio rurale e quella funzione imprescindibile di gestione e salvaguardia del territorio che l'agricoltura opera.

Vorrei piuttosto suggerire una riflessione su alcuni passaggi della sentenza che a mio avviso misurano un notevole – e condivisibile - distacco rispetto a precedenti prese di posizione del giudice delle leggi.

Un primo segno di discontinuità è rispetto all'orientamento, condiviso in molte sentenze della Corte, che assegna valore di "principio" all'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili.

Il conflitto tra l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili e gli interessi altri ha spesso assunto i connotati di un conflitto interistituzionale tra Stato e regioni le quali, in quanto enti espressione delle collettività locali e perciò sensibili ai bisogni e alle aspettative di un determinato territorio, hanno adottato una politica difensiva rispetto all'espansione degli impianti FER ed

hanno cercato di arginare questa espansione stabilendo limiti e divieti alla localizzazione degli impianti.

Il riferimento al "principio della massima diffusione delle energie rinnovabili" ha in molti casi costituito il perno intorno al quale ruota la giurisprudenza della Corte quale giudice del conflitto tra Stato e Regioni.

Così, per Corte cost. 7 luglio 2021, n. 177, confligge con il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili ed è perciò costituzionalmente illegittima la norma della regione Toscana che aveva stabilito un limite di potenza per la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra nelle aree rurali, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente.

Ancora sono illegittime per contrasto con "il principio fondamentale della massima diffusione delle energie rinnovabili stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea" le disposizioni contenute nella legge della regione Basilicata che impongono distanze minime tra impianti eolici e abitazioni e strade, e degli impianti eolici tra di loro, nonché la norma che prescrive la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, e su cui non può essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile[8].

Si appellano poi al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili le plurime sentenze di incostituzionalità delle norme regionali che avevano disposto meccanismi di sospensione del rilascio delle autorizzazioni agli impianti FER nelle more della definizione di criteri generali e di atti di pianificazione, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio derivato dalle direttive europee della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili[9] .

[8] Corte cost. 10 giugno 2020, n. 206 e Corte cost. 27 dicembre 2019, n.286.
[9] tra le varie Corte cost. 1 marzo 2023, n. 27 e ancora Corte cost. 29 luglio 2026, n. 144

La conseguenza della qualificazione dell'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili come principio è quella della illegittimità dell'atto che si pone in contrasto, o non si allinea pienamente, con questo: il bilanciamento tra l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili e quello alla destinazione agricola del suolo, al paesaggio, alla salute delle persone che vivono nelle adiacenze (si pensi ai rumori prodotti dalle pale eoliche), alla biodiversità, alla vocazione turistica di un territorio e così via è un bilanciamento impari se prioritariamente vien riconosciuto all'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili il valore ed il peso di un principio[10].

Rispetto a questa impostazione la cesura, che la sentenza in commento opera, è netta: quello alla massima diffusione delle energie rinnovabili, in nome della tutela dell'ambiente, non è un principio, ma un interesse. Convive con altri interessi che rientrano tutti "nell'amplissimo perimetro di tutela dell'art. 9 Cost.".

Il pluralismo degli interessi che sono, direttamente o indirettamente, riconducibili al bene-ambiente (ambiente come eco-sistemi, ambiente come bio-diversità, ambiente come paesaggio) e nessuno dei quali riceve tutela in termini assoluti[11], comporta la necessità di un bilanciamento e di una composizione tra le molteplici istanze di tutela.

5. *Il componimento degli interessi spetta al legislatore.*

[10] Più equilibrata la posizione del giudice amministrativo. Vedi Cons. Stato, 25 ottobre 2024, n. 8491: la necessità di perseguire determinati obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili non può giustificare, in assoluto (in ragione di un generale principio di "favor"), una azione sul territorio che prescinda, mercé un equilibrato bilanciamento degli interessi, l'attuazione efficace e rispettosa di altre esigenze di tutela e sviluppo aventi uguale dignità e forza giuridica.

[11] Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85: "tutti 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. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro». Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona".

Il secondo passaggio cruciale, dell'ampia e calibrata motivazione della sentenza, sta nell'affermazione per la quale: "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".

E' dunque esplicito il riconoscimento di una riserva in favore del legislatore della composizione tra i plurimi interessi e beni costituzionalmente rilevanti in materia.

L'affermata centralità del legislatore supera l'idea della "riserva di procedimento amministrativo", l'idea cioè che la sede naturale del bilanciamento degli interessi coinvolti dalle scelte di localizzazione di impianti FER sia quella del singolo procedimento di autorizzazione dell'impianto.

In questo senso si era invece più volte espressa la Corte censurando disposizioni regionali di divieto assoluto di localizzazione degli impianti di energia rinnovabile in determinate parti del proprio territorio. Per la Corte un siffatto divieto "cristallizza il precetto della non idoneità"[12] e pertanto sfugge alla possibilità di un bilanciamento in concreto degli interessi e alla valutazione, in sede procedimentale "di tutti i pertinenti interessi pubblici, e in particolare di quelli della salute, del paesaggio, dell'ambiente e dell'assetto urbanistico del territorio, in presenza dei quali il principio di massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile potrebbe subire un'eccezione" riferita al singolo caso[13]. "Una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi impedisce la

[12] Corte cost. 30 luglio 2021, n. 177 dichiara l'illegittimità di una legge della Regione Toscana la quale aveva stabilito il divieto di localizzare impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 8000 KW nelle aree rurali.

[13] Corte cost., 23 gennaio 2018, n. 68.

migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili"[14].

Corollario della impostazione che elegge il livello del procedimento autorizzatorio, ovvero quello della decisione del caso singolo, a luogo di composizione dei plurimi interessi coinvolti dalle autorizzazioni di impianti di energia rinnovabile, a discapito del livello programmatorio e/o legislativo, è quello della svalutazione della nozione di "area non idonea".

La locuzione di "aree e siti non idonei" è impiegata dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, il quale, in attuazione della direttiva 2001/77/CE, introduce, un procedimento semplificato di autorizzazione unica, "rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti n materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico". Il citato decreto legislativo prevedeva l'adozione di criteri generali per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici (art. 20, comma 1); sulla base dei criteri stabiliti nelle linee guida, le regioni avrebbero potuto procedere preliminarmente alla "indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti".

Il § 17.3 delle "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", approvate con d.m. 10 settembre 2010 contiene la definizione delle aree non idonee, ovvero le aree "non compatibili con l'insediamento (…) di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti" alla stregua di obiettivi di protezione "dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del

[14] Corte cost. 30 luglio 2021, n. 177; Id., 23 dicembre 2019, n. 286; Id., 30 gennaio 2014, n. 13; Id. 11 febbraio 2011, n. 44.

paesaggio rurale", e ne rimette l'individuazione alle Regioni sulla base di una apposita istruttoria[15].

Il tenore letterale delle disposizioni richiamate ha prestato il fianco ad interpretazioni contrastanti.

Così la lettura offerta da Cons. Stato, sez. I, 28 aprile 2021, n. 843 è nel senso che è riconosciuto alle regioni il potere di vietare l'installazione degli impianti in determinate aree del proprio territorio: la inidoneità equivarrebbe ad accertamento della "incompatibilità" di un sito con l'installazione di impianti di fonti rinnovabili, per le sue caratteristiche oggettive e per i valori che esprime in termini paesaggistici e/o ambientali[16].

La posizione della Corte costituzionale è diversa: con la sentenza 28 luglio 2025, n. 134 la Corte accoglie il ricorso promosso dal Governo contro l'art. 14 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 3, che vietava la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici ed imponeva l'adeguamento a tale limite degli impianti esistenti, pena la revoca della autorizzazione. Se è vero – osserva la Corte – che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 ed il d.m. 21 giugno 2024 accordano alle regioni il potere di individuare con legge non solo le aree idonee, ma anche le aree non idonee, "la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori,

[15] Cfr § 17, punto 3 delle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010: "l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione"

[16] Cons. Stato, sez. I, 28 aprile 2021, n. 843 respinge il ricorso contro una disposizione del Piano energetico ambientale della Regione Lombardia che vietava l'installazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 200 KW nelle zone agricole di pregio e di potenza superiore a 1MG in tutte le aree classificate agricole.

ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata"[17].

Ancora Corte cost. n. 184 del 17 dicembre 2025 censura l'art. 1 della legge reg. Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 che aveva introdotto un divieto assoluto di realizzazione di impianti FER ricadenti nelle aree qualificate come "non idonee" su tutto il territorio regionale "ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi". La Corte ribadisce che "la qualificazione di un'area come idonea non costituisce una condizione esclusiva o preclusiva per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma definisce uno strumento di accelerazione dei procedimenti autorizzativi, attraverso l'applicazione di iter procedimentali semplificati e più rapidi, coerenti con gli obiettivi assunti in sede europea"[18].

All'interpretazione della Corte costituzionale si allinea poi la giurisprudenza amministrativa nella quale pure si perde la lettura della "inidoneità" come "incompatibilità" e prevale l'interpretazione *debole* di inidoneità come soggezione a procedura autorizzativa ordinaria [19].

[17] Tale accezione di "inidoneità" risulta – secondo la Corte – dall'art. 1, comma 2, lettera b), del d.m. 21 giugno 2024, che definisce le aree non idonee come le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010». Tale rimando alle precedenti Linee guida sta a significare – stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una «apposita istruttoria», nonché l'Allegato 3, il quale stabilisce, in ogni caso, che l'individuazione di queste aree non deve «configurarsi come divieto preliminare». "La decisione *definitiva* in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto".

[18] Corte cost., 17 dicembre 2025, n. 184: "Una simile disciplina si rivela intrinsecamente irragionevole, in quanto realizza un arresto procedimentale generalizzato non sorretto da criteri idonei a modulare l'incidenza della misura sulle diverse situazioni coinvolte".

[19] Vedi Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2025, n.7085; Id., 21 luglio 2025, n. 6434, §§ 12.2, 12.3 e § 13 in particolare) che si è pronunciata nel senso della illegittimità della delibera della Regione

La "inidoneità" come "incompatibilità" con determinati utilizzi torna nel d.m. 21 giugno 2024 ("Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili"). L'art. 1, nello "stabilire principi e criteri omogenei per l'individuazione" - con legge regionale (e non più con atto amministrativo sia pure di carattere generale) - delle superfici idonee e non idonee", definisce espressamente queste ultime come quelle "le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti". L'interpretazione della non idoneità come divieto di installazione sembra peraltro avvalorata dalla individuazione di una terza categoria di aree[20], le aree ordinarie, che sono definite come quelle "nelle quali si applicano i regimi autorizzativi ordinari".

Pur in questo contesto normativo, il TAR del Lazio, sez. III 13 maggio 2025, n. 9155 ha ribadito l'interpretazione *debole* di area non idonea[21]. Le modifiche, introdotte dal d.m. del 2024 avrebbero interessato solo "il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER". Ma "l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni coinvolte negli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti debbano necessariamente apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti

Lazio n. 171 del 2023 "che non solo ha introdotto ostacoli alla realizzazione di impianti fotovoltaici sul suo territorio non previsti dal legislatore statale ed ha, senza averne il potere, autonomamente fissato criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, ma ha anche stabilito che "in ogni singola provincia, lo sviluppo delle FER [sia realizzato] esclusivamente fino a un massimo del 50% del totale autorizzato espresso in MWp dell'intera Regione", con ciò introducendo un limite in astratto non compatibile con le coordinate ermeneutiche appena tracciate" e pertanto ha annullato il provvedimento che, in applicazione della delibera, aveva rigettato l'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio per la realizzazione di un impianto fotovoltaico nei comuni di Valentano e Ischia di Castro, in provincia di Viterbo, della potenza di pari a 9,97 MW per una superficie di 74 ettari!.

[20] Cfr. art. 1, comma 2 , lett. c) d.m. 21 giugno 2024.

[21] La sentenza 9155/2025 della III sezione del Tar Lazio svaluta l'argomento letterale: il mero utilizzo del termine "incompatibile", in assenza di un divieto espresso, non vale ad escludere l'utilizzo delle aree inidonee per la localizzazione di impianti FER.

sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee". Poiché "la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante, potendosi giungere a tale esito procedimentale solo nel caso in cui il progetto venga in concreto reputato incompatibile, dall'amministrazione procedente, con gli altri obiettivi di tutela rilevanti nelle singole fattispecie"[22].

6. *"Aree idonee" e "aree inidonee": insufficienza della semplificazione procedimentale ad orientare l'iniziativa privata.*

In definitiva, venuta meno l'idea che l'inidoneità comporti una tutela rafforzata di un'area o di un sito (per l'incompatibilità con la localizzazione di impianti di energia rinnovabile) è solo la qualificazione di "idoneità" di un area ad assumere un significato in positivo che è quello dell'applicazione del procedimento semplificato alle istanze di localizzazione di impianti FER.

Di questo dato, che è l'esito della lettura del sistema offerta dalla giurisprudenza, ha preso atto lo stesso legislatore. E difatti il d.l. 21 novembre

[22] Sulla scorta dell'interpretazione per la quale la qualificazione di un'area come non idonea non esclude la possibilità di localizzarvi impianti FER, la sentenza 9155/2025 ha ritenuto insussistente l'interesse diretto, concreto ed attuale delle società ricorrenti (operatori attivi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili, segnatamente da fonte eolica) rispetto all'annullamento dell'articolo 3 del d.m. del 21 giugno 2024, nella parte in cui stabilisce che l'individuazione delle aree idonee e non idonee debba essere effettuata con legge regionale, anziché con un atto amministrativo di programmazione, all'esito di una precipua attività istruttoria atta a garantire l'opportuno coinvolgimento degli enti locali; dell'art. 1, comma 2, lett. *b)*, del d.m. del 21 giugno 2024 nella parte in cui le aree non idonee sono aprioristicamente qualificate come incompatibili con l'installazione degli impianti FER e dell'art. 7, comma 3, che include tra le aree non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ed autorizza le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42". Donde l'inammissibilità parziale del ricorso con riguardo alla loro posizione.

2025, n.175, convertito nella l. 15 gennaio 2026, n. 4 ha riscritto la disciplina delle aree idonee, abrogando l'art. 20 del d.lgs. 199/2021 e inserendo nel d.lgs. 190/2024 gli artt. 11-bis e seguenti. L'art. 1- bis, comma 3, del d.lgs. 190/2024 obbliga le regioni ad individuare con propria legge non più le aree inidonee, ma aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5.

La tripartizione del d.m. 21 giugno 2024 si riduce a due soli termini. La aree idonee, rispetto alle quali le istanze di localizzazione si giovano di iter procedimentali semplificati e più rapidi, e le altre aree, per intervenire nelle quali occorre seguire un procedimento di autorizzazione ordinario.

Svuotata la nozione di aree non idonee (poiché la inidoneità non equivale ad incompatibilità con la realizzazione di impianti FER) il governo dell'iniziativa economica privata, cioè l'obiettivo di orientare le scelte di ubicazione degli impianti verso alcuni siti, è rimasto affidato a mere misure di facilitazione e di semplificazione procedimentale che assistono la localizzazione degli impianti in aree idonee.

Per giudizio unanime, questo approccio è insufficiente. La semplificazione ha già fallito il compito che le era stato assegnato. La domanda di realizzazione di impianti di energie rinnovabili ha assunto dimensioni "macroscopiche", perché spesso drogata dalla previsione di consistenti incentivi economici[23], e anche un andamento del tutto "disordinato"[24].

L'iniziativa privata è stata guidata da "ragioni di convenienza economica e logistica"[25] più che dalla logica delle semplificazioni procedimentali. Non si è

[23] N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. Cost*. 2010, 1490.

[24] Lamenta gli effetti dell'assenza di una programmazione dell'iniziativa privata, B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in *L'attuazione dell'*european green deal. *I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, p. 96.

[25] Corte cost., 16 luglio 2026, n. 127.

spontaneamente orientata verso le localizzazioni meno invasive, rese appetibili dalla semplificazione, ed invece prediletto le localizzazioni e le soluzioni tecniche meno costose, quali ad esempio i moduli a terra su suoli agricoli[26].

7. *Centralità del ruolo del legislatore: la funzione di indirizzo della tipizzazione normativa delle aree idonee*.

In questo contesto, è di rottura l'affermazione per la quale "il contemperamento fra i vari interessi e beni costituzionalmente rilevanti in materia è 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".

Sbiadita e poi scomparsa la categoria di aree inidonee, il riconoscimento del ruolo centrale del legislatore, e dunque di un livello programmatorio, rispetto a decisioni che comportano apprezzamenti di tipo economico, politico e sociale e un bilanciamento degli interessi contrapposti orienta necessariamente l'interprete nella ricerca di un significato più rigoroso della locuzione "area idonea".

In altre parole, il valore di indirizzo della tipizzazione normativa delle aree idonee, oggi elencate all'art. 11 bis del d.lgs. 199/2024[27], comporta un significato

[26] Acquistati o affittati a poco prezzo dagli agricoltori esasperati dalla esiguità delle rendite fondiarie.

[27] Dal punto di vista sostanziale, le diverse fattispecie di aree idonee, elencate all'art 11 bis (aree idonee su terraferma) e 11ter (aree idonee a mare)" sono accomunate dalla circostanza di comprendere siti già compromessi da trasformazioni antropiche (siti ove sono già presenti impianti energetici; aree bonificate; cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale; aree nella disponibilità dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, dei concessionari autostradali o dei gestori aeroportuali; aree agricole prossime ad attività d'impresa; aree interne a stabilimenti e impianti industriali), rispetto ai quali la vocazione del territorio risulta segnata e l'interesse culturale e paesaggistico si rivela, giocoforza, recessivo" cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 febbraio 2026, n. 1099. La stessa indicazione emerge dall'art. 11 bis, comma 4, d.lgs. 199/2024 che enuncia i criteri cui si debbono attenere le regioni nell'individuare le "ulteriori aree idonee". Le regioni dovranno: "e) qualificare prioritariamente come aree idonee le superfici e le strutture edificate o caratterizzate dall'impermeabilizzazione del suolo, anche al fine di favorire l'autoconsumo individuale e collettivo; i) qualificare prioritariamente come idonee le aree connotate dalla presenza di poli industriali, anche al fine di agevolare

forte di "idoneità". Le aree idonee non godono semplicemente di un *favor* procedimentale. Sono quelle verso le quali si deve indirizzare l'iniziativa imprenditoriale privata in modo prioritario. Nel senso che non sono aggredibili, con la localizzazione di impianti FER, aree diverse da quelle indicate come idonee dal legislatore finché la quota di energie rinnovabili richiesta dagli impegni assunti dallo Stato (e all'interno dello Stato dalle regioni) può essere soddisfatta attraverso la realizzazione di impianti in aree idonee[28].

Il quadro di riferimento è dunque tracciato dalla tipizzazione *ex lege* delle aree idonee che assume una funzione di indirizzo dell'iniziativa privata.

Si tratta di un indirizzo non vincolante, come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa per la quale la tipizzazione normativa dell'area è superabile – in seno al procedimento di autorizzazione – e si rende però necessaria una motivazione rafforzata idonea a valorizzare i dati di contesto e a giustificare decisioni non in linea con l'indicazione risultante dalla norma[29].

l'autoconsumo e la decarbonizzazione dei settori produttivi; l) qualificare prioritariamente come idonee le aree di crisi industriale complessa, anche allo scopo di promuovere la riconversione industriale e la salvaguardia dei livelli occupazionali".

[28] In questo senso vanno a mio avviso letti l'art. 20, comma 3, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 ed il "considerato" del d.m. 21 giugno 2024 per i quali la disciplina inerente le aree idonee, deve tenere conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, *"privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica"*.

[29] Cons Stato, sez. IV, 11 febbraio 2026, n. 1099; n. 7085 2025 e Id., 21 luglio 2025, n. 6434 punti 12.2. 12.3 e punto 13 in particolare