



**News n. 87 del 9 ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.a.r. per il Lazio solleva questione di legittimità costituzionale in ordine alla previsione di legge che, a livello nazionale (art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto nel 2024), ha stabilito nella sostanza il divieto assoluto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone agricole.

T.a.r. per il Lazio, sezione III, 11 agosto 2025, n. 15502 – Pres. Stanizzi, Est. Biffaro

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Localizzazione impianti presso aree non idonee – Divieto assoluto di installazione in zone agricole – Concorrenza – Proprietà – Lesione – Questioni irrilevanti e manifestamente infondate di costituzionalità

Sono irrilevanti e manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, per violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, per violazione dell'articolo 41 della Costituzione, nonché per violazione dell'articolo 117 della Costituzione e degli articoli 3, 101 e 102 del TFUE e del protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza. (1)

Energia elettrica ed energia in genere – Energia rinnovabile – Localizzazione impianti presso aree non idonee – Divieto assoluto di installazione in zone agricole – Unione europea – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, nonché dell'articolo 2, comma 2, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119. (2)

(1,2) I. – Con la sentenza in rassegna il T.a.r. per il Lazio, sez. III, sottopone al giudizio della Corte costituzionale le disposizioni di legge che limitano la possibilità di realizzare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, consentita solo in determinate ipotesi, sostanzialmente precludendone l'installazione sulla generalità dei terreni classificati agricoli dai piani urbanistici vigenti, residuando, di fatto, unicamente la possibilità di realizzare interventi consistenti nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione di impianti già esistenti, sempre che ciò non comporti consumo di ulteriore terreno agricolo, ovvero qualora l'intervento sia finalizzato alla creazione di una comunità energetica rinnovabile o sia correlato a progetti attuativi del PNRR o funzionali al perseguimento degli obiettivi di tale piano. Le questioni di legittimità costituzionali sono state sollevate nell'ambito di un giudizio impugnatorio proposto avverso il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024 recante «*Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili*» adottato, in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il quale ha quindi recepito le previsioni di divieto di cui alle corrispondenti norme primarie nazionali.

II. – Di seguito la sintesi del percorso argomentativo della pronuncia:

- a) preliminarmente, il T.a.r. rileva che non è possibile operare una interpretazione costituzionalmente conforme dell'articolo 5 del d.l. n. 63 del 2024 che ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, alla luce del chiaro tenore letterale e dalla portata del divieto con essa introdotto nell'ordinamento giuridico;
- b) le questioni sono rilevanti poiché, come si è anticipato, l'impugnato d.m. del 21 giugno 2024 costituisce attuazione della disposizione normativa sospettata di incostituzionalità, vale a dire l'articolo 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, come sopra novellato;
- c) riguardo alla non manifesta infondatezza, il T.a.r. ha evidenziato che l'introduzione di una preclusione di tale ampiezza all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola si pone in insanabile contrasto con l'articolo 117, comma 1, Cost. poiché integra una violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»;
- d) difatti viene completamente ribaltato il sistema previgente, plasmato dal principio di matrice eurounitaria della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, delineato dalla direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 e dalla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che dovrebbe comportare la generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le sole eccezioni ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti (Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224, in *Foro it.*, 2013, I, 1071);
- e) la preclusione sottrae, infatti, in maniera ingiustificata una considerevole parte del territorio nazionale al perseguimento delle finalità sottese allo sviluppo energetico da fonti rinnovabili, in assenza di valide ragioni di tutela di specifici interessi pubblici;

- f) la disposizione censurata si pone anche in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'articolo 12, comma 7, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, secondo cui «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le linee guida ministeriali approvate con d.m. 10 settembre 2010, introdotte in attuazione del citato articolo 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio;
- g) l'uso di fonti di energia rinnovabile per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare;
- h) ciò è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (Corte di giustizia UE, grande sezione, 1 luglio 2014, C-573/12);
- i) la direttiva 2018/2001/UE, nei propri *consideranda*, prevede in proposito un preciso obiettivo vincolante dell'Unione europea per il 2030, consistente nel raggiungimento di una quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32% del consumo lordo di energia;
- j) ancora, il regolamento UE/1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'articolo 192 del TFUE, ha poi istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, sul presupposto, tra l'altro, che la minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri e il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030;
- k) è poi intervenuta la direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che contiene disposizioni volte alla promozione dell'energia da fonti rinnovabili e ha introdotto disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per assicurare che i contributi nazionali forniti rispettino il perseguimento dell'obiettivo complessivo dell'Unione in relazione alla produzione di energia rinnovabile per il 2030, nonché zone di accelerazione per le energie rinnovabili e specifiche procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni;
- l) come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 13 maggio 2022, n. 121, in *Foro it.*, 2022, I, 2284; 25 marzo 2022, n. 77, in *Foro it.*, 2022, I, 2285; 5 giugno 2020, n. 106; 23 dicembre 2019, n. 286; 5 aprile 2018, n. 69, in *Foro it.*, 2019, I, 3407; 30 gennaio 2014, n. 13, in *Foro it.*, 2014, I, 637; 11 febbraio 2011, n. 44, in *Foro it.*, 2011, I, 1995), la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro trova attuazione nella generale

utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti;

- m) a differenza della formulazione originaria dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che non poneva alcuna preclusione assoluta all'installazione di impianti FER su terreni classificati come agricoli dai vigenti piani urbanistici, il nuovo comma 1-*bis*, ha determinato un radicale mutamento di regime in senso restrittivo, di talché sulla generalità dei terreni classificati agricoli (pari a circa la metà della superficie del territorio italiano) risulta preclusa la realizzazione di qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, residuando, di fatto, unicamente la possibilità di realizzare interventi consistenti nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione di impianti già esistenti, sempre che ciò non comporti consumo di ulteriore terreno agricolo;
- n) per l'effetto, la previsione di un divieto di portata pari a quella stabilita dalla disposizione normativa sospettata di incostituzionalità rischia di mettere seriamente in pericolo il conseguimento degli obiettivi energetici unionali;
- o) la sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra, laddove si risolve in un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, potrebbe far sorgere in capo allo Stato italiano l'obbligo di adottare misure supplementari in forza dell'art. 32 del regolamento 2018/1999/UE, il cui impatto sulle finanze pubbliche potrebbe non essere trascurabile;
- p) il divieto in questione, peraltro, appare anche porsi in contrasto con il principio di integrazione sancito dall'articolo 11 del TFUE e dall'articolo 37 della Carta di Nizza, sulla scorta del quale «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»;
- q) il legislatore non ha istituito alcuna forma di possibile bilanciamento tra i contrastanti valori in gioco ed è stata sancita una insuperabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati come aree agricole, del tutto sganciata da una valutazione in concreto della effettiva utilizzabilità di tali aree a fini agricoli, tale scelta legislativa si pone in contrasto con il medesimo d.lgs. n. 199 del 2021, appalesandosi antitetica rispetto al perseguimento dell'obiettivo normativo per il quale lo stesso è stato emanato, dato dalla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;
- r) ancora, il divieto introdotto dall'articolo 5 del d.l. n. 63/2024 appare anche collidente con il principio di proporzionalità discendente dall'articolo 3 Cost., poiché introduce un divieto di tale portata che risulta preclusa in radice la possibilità, per le amministrazioni precedenti, di operare un bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco, difatti risulta già stata affermata a monte, da parte del legislatore, la prevalenza assoluta e incondizionata dell'interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, rispetto alla possibile funzionalizzazione degli stessi al soddisfacimento delle esigenze energetiche correlate con gli obiettivi assunti dall'Italia a livello unionale;
- s) a tale proposito, la disposizione censurata è irragionevole e non proporzionata nella misura in cui pone il divieto di installazione in base alla mera classificazione

dell'area come zona agricola, a prescindere dal suo concreto o potenziale utilizzo a fini agricoli, senza peraltro tenere conto della qualità e della importanza delle colture eventualmente praticate sui suoli interdetti;

- t) viceversa, è stata ritenuta non rilevante dal T.a.r. la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 del d.l. n. 63 del 2024 per violazione degli articoli 10, 41 e 117 della Costituzione in relazione all'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU e per violazione del principio del legittimo affidamento, per non avere le società dimostrato in giudizio di aver effettivamente acquistato la proprietà dei terreni agricoli sui quali intendono realizzare i loro progetti.
- u) è stata poi ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 del d.l. n. 63 del 2024 per violazione degli articoli 3, 101 e 102 del TFUE, nonché del protocollo n. 27 sul mercato interno e la concorrenza, poiché la disposizione contestata non impone, né agevola, la commissione di condotte, unilaterali o coordinate, d'impresa restrittive della concorrenza, né dà luogo ad alcuna discriminazione degli operatori economici italiani rispetto a quelli transfrontalieri, venendo in rilievo una misura c.d. indistintamente applicabile, non essendo inoltre proibita, per effetto di tale misura, l'operatività transfrontaliera agli operatori di diritto interno che, con riguardo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, risultano liberi di operare senza limitazioni, in regime di stabilimento o di libera prestazione di servizi, all'interno del mercato unico.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- v) il medesimo T.a.r. per il Lazio, sez. III, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale con ordinanza 13 maggio 2025, n. 9164 (oggetto della News UM n. 67 del 31 luglio 2025 alla quale si rinvia per approfondimenti sulla giurisprudenza costituzionale) che, a differenza della ordinanza in rassegna, ha riguardato anche le norme previste dalla legge della regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 la quale, nel dettare misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti FER e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi, ha stabilito un generale divieto di realizzazione degli impianti *de quibus* presso le aree non idonee (come individuate nella medesima legge regionale) anche con riguardo a quelli per i quali il procedimento di autorizzazione fosse pendente alla data di entrata in vigore delle nuove norme;
- w) il T.a.r. per il Lazio, sez. III, ha adottato ulteriori provvedimenti di rimessione alla Corte costituzionale per analoghe questioni di legittimità costituzionale nei riguardi sia della legge della regione Sardegna n. 20 del 2024 (ordinanze 26 maggio 2025, n. 10095; 13 maggio 2025, n. 9168) sia in riferimento all'art. 20, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 199 del 2021 (ordinanze 13 maggio 2025, n. 9163; sentenze non definitive 13 maggio 2025, n. 9156, n. 9157, n. 9158, n. 9162 e n. 9167);
- x) analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dal T.a.r. per la Sardegna, sez. I, con ordinanza 26 giugno 2025, n. 600 (oggetto della News UM n. 72 del 4 agosto 2025), nonché con ordinanze collegiali n. 599 e n. 598 del 26 giugno 2025 e con ordinanza cautelare n. 146 del 9 giugno 2025, sia in riferimento alla legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, sia in relazione alla legislazione

nazionale di cui sopra; il T.a.r. per la Sardegna ha motivato la propria competenza territoriale con l'affermazione secondo cui i provvedimenti impugnati si fondavano unicamente sulla legge regionale e non sul d.m. 21 giugno 2024.

