



Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo
(CEDA)

**Il divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra in
aree agricole introdotto dal d.l. "Agricoltura" al vaglio della
Corte costituzionale**

Il divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole introdotto dal d.l. "Agricoltura" al vaglio della Corte costituzionale

Nota a T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. III, 11 agosto 2025, n. 15502
Pietro Minora – Associate, Deloitte Legal

Introduzione

La terza sezione del T.a.r. Lazio, sede di Roma, con la sentenza in commento del 11 agosto 2025 n. 15502, ha affrontato una questione cruciale per lo sviluppo del settore delle energie rinnovabili e della tutela del territorio.

Nello specifico, il T.a.r. ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le **questioni di legittimità costituzionale**, sollevate da un gruppo di società¹ operanti nel settore fotovoltaico, con riferimento all'art. 20, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 199/2021 (nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo del d.lgs. n. 190/2024) che vieta, in sostanza, l'installazione di impianti fotovoltaici a terra in zone classificate agricole, salvo alcune eccezioni (*infra*).

Ad avviso del giudice amministrativo, tale disposizione potrebbe risultare in contrasto con gli articoli 3 e 117 della Costituzione, anche in relazione ai principi europei che promuovono la massima diffusione delle fonti rinnovabili.

Pertanto, il T.a.r. ha sospeso il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e trasmesso gli atti alla Corte costituzionale, come da ordinanza n. 178 del 2025 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 1° ottobre 2025, n. 40 (1^a Serie Speciale – Corte costituzionale).

L'articolo 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021

L'articolo 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021 – così come introdotto dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024 (c.d. "d.l. Agricoltura") – prevede un divieto generalizzato di installazione di impianti fotovoltaici a terra nelle aree classificate come agricole dai piani urbanistici, mentre ne consente l'installazione esclusivamente:

- in zone agricole con impianti esistenti, per modifiche o potenziamenti senza aumento dell'area occupata;
- all'interno di cave e miniere cessate o degradate o non suscettibili di ulteriore sfruttamento e discariche chiuse o ripristinate;
- in aree agricole di proprietà di società ferroviarie, autostradali o aeroportuali;
- in zone agricole entro 500 metri da impianti industriali o da stabilimenti o entro 300 metri da reti autostradali².

Tali limitazioni, tuttavia, non si applicano ai progetti finalizzati alla costituzione di comunità energetiche rinnovabili o a quelli legati al PNRR e/o al PNC.

Le società ricorrenti hanno sostenuto che, nonostante le eccezioni previste, il divieto contrasterebbe con il principio europeo della **massima diffusione delle fonti di energia** rinnovabile affermato dalla direttiva 2018/2001/UE (RED II) e dal Regolamento UE 2018/1999 sulla governance energetica e climatica europea.

Tale principio impone agli Stati membri di favorire l'uso più ampio possibile delle fonti rinnovabili, limitando al minimo le zone di esclusione e garantendo che le restrizioni siano motivate e proporzionate.

Il divieto italiano, invece, escluderebbe indiscriminatamente vaste superfici agricole senza valutazioni puntuali di compatibilità territoriale o ambientale, impedendo un bilanciamento degli interessi nell'ambito del procedimento autorizzativo, finendo per sottrarre gran parte del territorio agricolo alla produzione di energia rinnovabile.

La sospetta violazione degli articoli 3 e 117 della Costituzione

Il T.a.r. ha ritenuto che il divieto posto dall'articolo 20, comma 1-*bis* possa violare l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, nonché l'articolo 3 con riguardo al principio di ragionevolezza e proporzionalità.

La norma, infatti, non distingue tra aree agricole di pregio e aree degradate o non utilizzate, né consente una valutazione caso per caso.

Sotto tale profilo, il giudice ha evidenziato come la disciplina previgente consentisse l'installazione di impianti fotovoltaici in zone agricole salvo incompatibilità specifiche (art. 12 comma 7 D.lgs. 387/2003), mentre l'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199/2021 ha introdotto un divieto rigido, con conseguente superamento della logica di valutazione puntuale.

Una tale impostazione sembrerebbe altresì porsi in contrasto con la normativa europea che promuove l'uso polivalente del suolo, ossia la possibilità di conciliare produzione agricola e generazione di energia rinnovabile.

Inoltre, l'impossibilità di sfruttare gran parte del territorio agricolo per fini energetici potrebbe compromettere il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei di incremento delle rinnovabili entro il 2030 e di neutralità climatica al 2050. Ciò potrebbe indurre la Commissione europea a adottare misure correttive o compensative, anche finanziarie, con possibili ripercussioni economiche per l'Italia.

Il giudice ha altresì rilevato che la norma nazionale non sembrerebbe rispettare il principio di integrazione ambientale sancito dall'articolo 11 del TFUE e dall'articolo 37 della Carta di Nizza, secondo cui le esigenze ambientali devono essere integrate nelle politiche e azioni dell'Unione per promuovere uno sviluppo sostenibile.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni, il T.a.r. ha sospeso il giudizio e rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199/2021, ritenendo la norma **irragionevole, sproporzionata e in contrasto con i principi europei in materia di energie rinnovabili.**

La Corte costituzionale non si è ancora pronunciata (si è infatti ancora in attesa della fissazione della data dell'udienza pubblica davanti alla Corte), ma la sua decisione rivestirà notevole importanza per il futuro della disciplina nazionale in materia energetica, per la gestione sostenibile del territorio agricolo e per il rispetto degli impegni europei di transizione ecologica.

Una eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma renderebbe nuovamente utilizzabili, e forse considerabili idonee, le aree agricole oggi vietate per l'installazione di impianti fotovoltaici a terra, anche in vista dell'atteso decreto ministeriale che dovrebbe ridefinire i criteri per l'identificazione delle aree idonee.

Note

¹ Il ricorso, con numero di Registro Generale 10460 del 2024, è stato proposto da alcuni operatori contro il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Regione Sardegna, del Ministero per gli affari regionali e le autonomie e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

² Le aree nelle quali è consentito ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, d.lgs. 199/2021 installare impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sono le aree di cui all'art. 20, comma 8, d.lgs. 199/2021 lettere a), c), c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), fermo restando in ogni caso quanto previsto dal medesimo all'art. 20, comma 1-bis.

Autore

Pietro Minora



Associate | Public and Administrative Law

Email: pminora@deloitte.it

Comitato Scientifico

Francesco Paolo Bello

Partner | Public and
Administrative Law

Email fbello@deloitte.it

Prof. Piergiuseppe Otranto

Senior Of Counsel | Public
and Administrative Law

Email potranto@deloitte.it

Andrea Bergamino

Managing associate | Port, Shipping
& transport

Email abergamino@deloitte.it

Andrea Carafa

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email acarafa@deloitte.it

Mattia Mescieri

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email mmescieri@deloitte.it

Sebastiano Santarelli

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email sesantarelli@deloitte.it

Prof. Giacomo Gargano

Partner | Public and
Administrative Law

Email ggargano@deloitte.it

Luca Amicarelli

Of Counsel | Public and
Administrative Law

Email lamicarelli@deloitte.it

Emanuele Bottazzi

Managing associate | Public and
Administrative Law

Email ebottazzi@deloitte.it

Danilo De Benedittis

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email ddebenedittis@deloitte.it

Elena Mitzman

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email emitzman@deloitte.it

Andrea Antonio Talivo

Managing associate | Public
and Administrative Law

Email atalivo@deloitte.it

Deloitte. Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese ("DTTL"), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche "Deloitte Global") e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l'informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all'indirizzo www.deloitte.com/about.

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.

La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall'aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall'aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.