

Elena Montagnani

AGRIVOLTAICO E ONERE MOTIVAZIONALE NEL SINDACATO DEL
CONSIGLIO DI STATO

NOTA A CONS. STATO, SEZ. IV, 16 FEBBRAIO 2026, N. 1208

SOMMARIO: 1. Premessa. Il quadro normativo multilivello e il *favor* per le fonti rinnovabili. – 2. I fatti di causa e le questioni giuridiche. – 3. Il ragionamento del Consiglio di Stato: la motivazione come sede del bilanciamento amministrativo. – 4. Il bilanciamento costituzionale e la dimensione territoriale del conflitto. – 5. Considerazioni conclusive. Agrivoltaico, motivazione amministrativa e governo della transizione energetica.

1. Premessa. Il quadro normativo multilivello e il favor per le fonti rinnovabili

La sentenza del Consiglio di Stato, n. 1208/2026¹, si colloca entro un quadro normativo multilivello profondamente inciso dall'emersione della transizione energetica quale obiettivo strutturale dell'ordinamento europeo e nazionale. In tale contesto, la promozione delle fonti rinnovabili ha progressivamente cessato di costituire un settore circoscritto della politica energetica, per assumere la fisionomia di criterio ordinatore delle politiche climatiche, ambientali, industriali e territoriali. Ne discende una diretta incidenza sulla conformazione dell'azione amministrativa, soprattutto nei procedimenti autorizzatori relativi agli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nei quali l'amministrazione è chiamata non soltanto a verificare la compatibilità del singolo intervento, ma a collocare tale valutazione

¹ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208.

all'interno degli obiettivi generali di decarbonizzazione e sicurezza energetica².

Il punto di partenza di tale evoluzione è costituito dalla disciplina dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili, avviata con la direttiva 2009/28/CE e successivamente consolidata dalla direttiva (UE) 2018/2001, c.d. RED II, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, c.d. RED III. Tale disciplina, fondata sugli artt. 191 e 194 TFUE, non si limita a fissare obiettivi quantitativi di incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, ma incide anche sulla struttura dei procedimenti amministrativi, imponendo agli Stati membri di conformare i regimi autorizzatori a criteri di obiettività, trasparenza, proporzionalità, non discriminazione, semplificazione e celerità³. In questa prospettiva, la semplificazione procedimentale non rappresenta un mero profilo organizzativo, ma costituisce una condizione giuridica essenziale per il conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione.

Il diritto eurounitario segna, così, un mutamento di paradigma. La diffusione delle fonti rinnovabili viene progressivamente sottratta a una logica di mera incentivazione economica ed è ricondotta alla sfera degli interessi pubblici di rilievo generale⁴. Tale slittamento di prospettiva spiega perché gli interventi più recenti abbiano attribuito ai progetti FER una valenza rafforzata anche all'interno dei procedimenti di autorizzazione e di valutazione ambientale, incidendo sul modo stesso in cui l'amministrazione è chiamata a esercitare la propria discrezionalità. Il quadro unionale, in altri termini, non si limita a orientare politicamente le scelte degli Stati membri, ma introduce un vincolo conformativo dell'azione amministrativa, che rende recessivi i dinieghi fonda-

² L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, Milano, 2011.

³ In particolare, si vedano: art. 13, par. 1, lett. d), e), f), direttiva 2009/28/CE, nonché, nel quadro oggi vigente, artt. 16 e ss. direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413. In tal senso anche art. 2 comma 3, d.lgs. n. 190/2024. Cfr. D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

⁴ G. PIZZANELLI, *Buona amministrazione e regime delle energie rinnovabili. Complessità, nodi, cause e rimedi*, Pisa, 2023.

ti su argomentazioni generiche, stereotipate o non sorrette da un'effettiva istruttoria.

Tali coordinate trovano nell'ordinamento interno una traduzione particolarmente significativa nel d.lgs. n. 199/2021, principale atto di recepimento della direttiva RED II⁵. In particolare, l'art. 3 qualifica la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili, come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, oltre che di interesse pubblico prevalente⁶. Questa qualificazione non si esaurisce in una formula dichiarativa, ma incide sulla struttura del potere amministrativo, imponendo che l'eventuale diniego sia sorretto da una motivazione specifica e contestualizzata, idonea a dar conto delle ragioni per cui gli interessi antagonisti assumano, nel caso concreto, una prevalenza effettiva.

La stessa logica emerge dal regolamento (UE) 2022/2577 e dalla direttiva RED III, richiamati dalla giurisprudenza amministrativa per affermare che la produzione di energia da fonti alternative integra, in linea di principio, un interesse pubblico prevalente⁷. Anche il d.lgs. n.

⁵ Il Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva (UE) 2018/2001, relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che ha rappresentato uno dei pilastri del complesso di misure europee noto come *Clean Energy for All Europeans*.

⁶ Cfr. F. EROICO, *Energie rinnovabili e presunzione di interesse pubblico prevalente: prime impressioni a margine del regolamento (UE) 2577/2022*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2024, pp. 55 ss.; A. BONOMO, *La "prevalenza sostenibile" della transizione energetica. Riflessioni sul nuovo equilibrio tra decarbonizzazione e tutela degli "altri" interessi nel procedimento amministrativo*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 1, 2025, pp. 249 ss.; R. SPAGNUOLO VIGORITA, G. BATTISTA CONTE, A. PERSICO, *La presunzione di interesse pubblico prevalente per le fonti energetiche rinnovabili: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Rivista Interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3, 2025, pp. 239 ss.; 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*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2025, pp. 11 ss. L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO, *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023.

⁷ Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2025, n. 10354, nello specifico, sul principio secondo cui la produzione di energia da fonti rinnovabili rappresenta, in forza di una

190/2024⁸, nel razionalizzare il quadro dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, si inserisce in questa traiettoria, rafforzando l'esigenza di una decisione amministrativa celere, coerente e non meramente oppositiva⁹.

Accanto alla disciplina legislativa, assumono rilievo gli strumenti di pianificazione strategica, e in particolare il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁰. Pur non operando sempre come fonti immediatamente precettive nei confronti del singolo procedimento, tali strumenti contribuiscono a precisare il contenuto sostanziale dell'orientamento dell'ordinamento verso la diffusione delle fonti rinnovabili e impongono che i progetti siano valutati anche nel loro contributo agli obiettivi complessivi di sistema.

In questo quadro si inserisce la crescente rilevanza dell'agrivoltaico, quale modello volto a coniugare produzione energetica e uso agricolo del suolo. Esso può essere definito, in termini generali, come un sistema di produzione fotovoltaica progettato in modo da consentire la persistente destinazione agricola dei terreni interessati, attraverso soluzioni tecniche idonee a garantire la continuità delle attività colturali o pastorali¹¹. Le li-

presunzione *iuris tantum*, un interesse pubblico prevalente, ferma restando la necessità di un bilanciamento concreto e non automatico tra gli interessi coinvolti.

⁸ D.lgs. n. 190/2024, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 12 dicembre 2024, n. 291.

⁹ Cfr. R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Sostenibilità ambientale, energie rinnovabili ed efficientamento. Brevi note sulla funzione promozionale dei pubblici poteri*, in *Ambiente-Diritto.it*, n. 4, 2019; A. PERLA, *Testo Unico Rinnovabili: al via la semplificazione dei regimi amministrativi*, in *Amb. e svil.*, n. 4, 2025; F. BLASI, *Riflessioni a caldo sul nuovo regime giuridico delle aree idonee per gli impianti di energie rinnovabili*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2026.

¹⁰ PNRR, Missione 2, Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2, energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile.

¹¹ La definizione di impianto agrivoltaico – assente nel d.lgs. n. 199/2021 – è stata introdotta con l'art. 2 comma 1, lett. c), d.l. n. 175/2025, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 4/2026, all'art. 4 comma 1, lettera f-bis del TU rinnovabili, che lo configura come «impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività colturali e

nee guida nazionali¹² e la disciplina attuativa più recente insistono, infatti, sulla necessità che l'impianto non determini una sostanziale sottrazione del fondo alla sua funzione agricola, ma realizzi una forma di integrazione funzionale tra produzione energetica e produzione agricola¹³. Diversamente dal fotovoltaico tradizionale a terra, l'impianto agrivoltaico richiede una valutazione più articolata, che non si arresti alla mera occupazione fisica del suolo, ma verifichi se il progetto sia effettivamente idoneo a preservare la continuità agricola, la permeabilità del terreno, l'irraggiamento solare, la naturalità del sito e la compatibilità paesaggistica dell'intervento.

La rilevanza dell'agrivoltaico risiede, dunque, nella sua capacità di mettere in crisi le tradizionali categorie oppostive tra infrastruttura energetica e territorio agricolo. Esso si configura come una figura paradigmatica del diritto della transizione energetica, in quanto tende a superare la logica della sostituzione tra usi del suolo in favore di una logica di coesistenza funzionale tra produzione agricola e produzione energetica.

L'intero quadro normativo deve essere, infine, riletto alla luce della riforma costituzionale del 2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost.,

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». Il TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 aprile 2022, n. 568 ha definito l'agrivoltaico come «una tecnica che consente l'integrazione tra l'attività agricola e quella di produzione di energia da fonte rinnovabile».

¹² In questa prospettiva si collocano le *Linee guida in materia di impianti agrivoltaici* del giugno 2022, elaborate da CREA, ENEA, GSE e RSE e pubblicate dal MASE, nonché il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436, recante la disciplina incentivante dei sistemi agrivoltaici di natura sperimentale.

¹³ La disciplina attuativa nazionale insiste sul requisito della continuità dell'attività agricola o pastorale, che deve essere preservata lungo l'intera vita utile dell'impianto. In particolare, le Regole operative del GSE prevedono, ai fini dell'accesso agli incentivi, una superficie minima destinata all'attività agricola o pastorale pari almeno al 70% della superficie totale del sistema agrivoltaico, oltre all'adozione di soluzioni tecniche idonee a consentire lo svolgimento delle ordinarie pratiche colturali o zootecniche e di sistemi di monitoraggio atti a verificare la coesistenza tra produzione energetica e uso agricolo del fondo.

introducendo espressamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e riconducendo l'iniziativa economica privata entro limiti segnati, tra l'altro, dalla tutela della salute e dell'ambiente. Come ha osservato la dottrina costituzionalistica, tale riforma non si limita ad ampliare il catalogo dei valori protetti, ma incide sulla stessa struttura del rapporto tra libertà economica, utilità sociale e tutela ambientale, rendendo più esplicito il fondamento costituzionale delle politiche di transizione ecologica¹⁴.

Ne deriva un assetto nel quale la diffusione delle energie rinnovabili, la tutela del paesaggio, la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del suolo agricolo non si collocano su piani rigidamente separati, ma si intrecciano entro un medesimo orizzonte costituzionale¹⁵. In questo quadro, la sentenza n. 1208/2026 si pone come occasione significativa per verificare, in concreto, il modo in cui tali coordinate si traducono nell'esercizio del potere amministrativo, e in particolare nelle ragioni poste a fondamento del diniego¹⁶. Le successive parti della presente nota saranno pertanto dedicate all'esame della vicenda decisa,

¹⁴ Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 285 ss.; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1, 2022; M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche inattesa novità nella sentenza della Corte cost. n. 105/2024*, in *Diritti comparati*, 25 luglio 2024.

¹⁵ Cfr. M. ROMEO, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio tra Stato e Regioni*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 2, 2023; E. C. SANSOTTA, *La localizzazione degli impianti FER "nel paesaggio". Nota a Corte costituzionale, sent. n. 134/2025*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2025; L. CUOCOLO, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2025.

¹⁶ Cfr. D. BEVILACQUA, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal e la pianificazione pubblica*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 1, 2025; S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2024.

dei criteri di bilanciamento valorizzati dal Consiglio di Stato e della specifica rilevanza assunta, nel caso di specie, dall'impianto agrivoltaico oggetto di causa.

2. I fatti di causa e le questioni giuridiche

La vicenda sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato origina dalle istanze presentate dalla società Brindisi Energia 3 s.r.l. alla Provincia di Brindisi, rispettivamente il 31 maggio e il 10 giugno 2021, per il rilascio del PAUR e dell'autorizzazione unica relativi alla realizzazione e all'esercizio di un impianto agrivoltaico di potenza nominale DC 5,32784 MW e in immissione AC 5,25 MW, localizzato in agro del Comune di Brindisi su un'estensione di circa 11 ettari e composto da 7.952 moduli. Il progetto era collocato in area agricola ed era prospettato dal proponente come intervento idoneo a garantire la coesistenza tra produzione energetica e prosecuzione dell'attività agricola sul medesimo fondo, secondo la logica propria dei sistemi agrivoltaici di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*, d.lgs. n. 199/2021.

La qualificazione dell'impianto assumeva, sin dall'origine, un rilievo centrale. Essa non rilevava soltanto sul piano descrittivo o tecnico, ma incideva direttamente sulla valutazione giuridica dell'intervento, poiché la riconducibilità del progetto alla categoria dell'agrivoltaico imponeva all'amministrazione una considerazione non meramente assimilativa rispetto agli impianti fotovoltaici tradizionali a terra. In tale prospettiva, il punto decisivo non era rappresentato dalla sola occupazione materiale del suolo, bensì dalla concreta capacità del progetto di preservare la destinazione agricola dell'area, la continuità delle colture, la permeabilità del terreno e gli elementi di naturalità del sito, contestualmente alla produzione di energia rinnovabile.

L'esito del procedimento amministrativo si rivelava tuttavia negativo. La Provincia di Brindisi, sentiti i pareri della Regione Puglia, del Comune di Brindisi e di ARPA, esprimeva dapprima un giudizio negativo di compatibilità ambientale nella seduta conclusiva della conferenza di servizi del 9 giugno 2023 e, successivamente, adottava il provvedimento n. 69 dell'11 agosto 2023 di diniego della VIA e del PAUR. Il diniego veniva fondato su una pluralità di profili ritenuti ostativi, tra

i quali l'incidenza dell'intervento sul suolo agricolo, il rischio di compromissione del paesaggio rurale, la sussistenza di impatti cumulativi connessi alla presenza di altri impianti o di altre istanze autorizzatorie nel medesimo ambito territoriale, nonché i rilievi formulati dagli enti intervenuti nel procedimento.

Tra questi assumeva specifico rilievo il parere negativo reso dall'ARPA, fondato anche sull'indice di pressione cumulativa e sulla ritenuta interferenza tra le strutture dell'impianto e le pratiche colturali. Tale valutazione risultava problematica sotto un duplice profilo. Da un lato, l'applicazione dell'indice di pressione cumulativa agli impianti agrivoltaici esigeva una motivazione rafforzata, trattandosi di parametro elaborato con riferimento agli impianti eolici e fotovoltaici al suolo. Dall'altro lato, l'affermazione dell'interferenza tra pannelli e pratiche agricole richiedeva una puntuale dimostrazione tecnica, tanto più in presenza di un progetto che prevedeva la conservazione a scopi colturali di una quota significativa dell'area interessata. A fronte di una superficie complessiva nella disponibilità della società pari a 11,03 ettari, il progetto prevedeva infatti il mantenimento a fini agricoli di 8,78 ettari, pari al 79,6%; mentre, con riferimento alla superficie interna alla recinzione dell'impianto, pari a 8,09 ettari, la superficie conservata a scopi colturali risultava pari a 7,02 ettari, ossia all'86,77%¹⁷.

Ulteriori profili di criticità venivano individuati nei pareri espressi dalla Regione e dal Comune. Il parere paesaggistico insisteva sul rischio di artificializzazione del contesto rurale e sulla possibile alterazione dei caratteri identitari del paesaggio agrario, mentre il Comune contestava la riconducibilità del progetto alla categoria dell'agrivoltaico, ritenendo prevalente la funzione energetica rispetto a quella agricola. Il diniego veniva dunque costruito attorno a una rappresentazione dell'intervento come fattore di trasformazione del territorio rurale, tale da incidere negativamente sulla vocazione agricola dell'area e sugli equilibri paesaggistici del contesto.

La società proponeva ricorso dinanzi al giudice amministrativo di primo grado¹⁸, contestando la legittimità del diniego sotto molteplici

¹⁷ Cons. Stato, sezione IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2.

¹⁸ TAR Puglia, sez. II, 5 novembre 2024, n. 1144.

profili. In particolare, venivano dedotti il difetto di istruttoria, la carenza e contraddittorietà della motivazione, l'erronea applicazione dei criteri relativi agli impatti cumulativi, nonché la violazione del quadro normativo euro-unitario e nazionale di favore per la diffusione delle fonti rinnovabili. Il TAR respingeva il ricorso, ritenendo legittimo l'operato dell'amministrazione e reputando non irragionevole la valutazione negativa espressa in sede procedimentale¹⁹.

Avverso tale decisione la società proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, riproponendo le censure già formulate e insistendo, in particolare, sulla mancata considerazione dei caratteri distintivi dell'impianto agrivoltaico²⁰. L'appellante sosteneva che l'amministrazione avesse assimilato il progetto a un ordinario impianto fotovoltaico al suolo, senza valutare adeguatamente le soluzioni tecniche volte a garantire la prosecuzione dell'attività agricola e senza misurare in concreto l'effettiva incidenza dell'intervento sul territorio. Veniva altresì contestata la valutazione degli impatti cumulativi, nella parte in cui il diniego aveva valorizzato non soltanto impianti già realizzati, ma anche impianti ancora in corso d'esame, con il rischio di trasformare la mera pendenza di altre istanze in un fattore automaticamente ostativo alla realizzazione di nuovi progetti.

La questione giuridica centrale sottoposta al Consiglio di Stato può essere individuata nello *standard* di istruttoria e motivazione richiesto all'amministrazione quando intenda negare il rilascio del PAUR per un impianto agrivoltaico, in un contesto normativo caratterizzato da un chiaro *favor* per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il Collegio è chiamato, in particolare, a stabilire se il diniego possa legittimamente fondarsi su richiami generali alla tutela del paesaggio, del suolo agricolo e dell'ambiente, ovvero se debba essere sorretto da una ponderazione comparativa concreta, capace di spiegare perché, nel caso specifico, tali interessi debbano prevalere sull'interesse, anch'esso pubblico e qualificato dall'ordinamento come prevalente, alla diffusione delle energie rinnovabili.

¹⁹ Ivi.

²⁰ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208.

La controversia si articola, pertanto, attorno a tre nuclei problematici²¹.

Il primo riguarda il rapporto tra valutazione ambientale, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale: il giudice non è chiamato a sostituirsi all'amministrazione nella valutazione tecnica dell'impatto ambientale, ma deve verificare che tale valutazione sia sorretta da un'istruttoria adeguata, da un percorso motivazionale coerente e da un bilanciamento non apparente.

Il secondo attiene alla qualificazione giuridica dell'agrivoltaico, la quale impone di distinguere tale tecnologia dagli impianti fotovoltaici tradizionali e di verificare, nel caso concreto, se la configurazione progettuale sia effettivamente idonea a integrare produzione energetica e attività agricola.

Il terzo concerne il significato del "*favor*" per le fonti rinnovabili, che non determina un'autorizzazione automatica dell'intervento, ma incide sull'intensità dell'onere argomentativo gravante sull'amministrazione in caso di diniego.

In questa prospettiva, la vicenda non si esaurisce nella verifica della legittimità di un singolo provvedimento negativo. Essa diviene, piuttosto, occasione per chiarire il metodo attraverso il quale l'amministrazione è chiamata a governare i conflitti della transizione energetica. Il caso dell'agrivoltaico mostra infatti come la tutela del paesaggio, la salvaguardia del suolo agricolo e la promozione delle fonti rinnovabili non possano essere composte attraverso formule astratte o automatismi oppositivi, ma richiedano una decisione fondata su istruttoria puntuale, motivazione rafforzata e bilanciamento concreto tra interessi pubblici concorrenti.

3. Il ragionamento del Consiglio di Stato: la motivazione come sede del bilanciamento amministrativo

Il Consiglio di Stato accoglie l'appello proposto dalla società e annulla gli atti impugnati, ritenendo fondato il motivo relativo al difetto

²¹ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §.7.

di istruttoria e alla carenza di motivazione del giudizio negativo di compatibilità ambientale e del conseguente diniego di PAUR. La pronuncia non si esaurisce, tuttavia, nella rilevazione di un vizio formale del provvedimento, ma assume una portata più ampia, poiché individua nella motivazione il luogo in cui deve emergere il bilanciamento tra gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento autorizzatorio²².

Il ragionamento del Collegio muove dal principio di “massima diffusione delle fonti rinnovabili”²³, di matrice euro-unitaria e nazionale, connesso agli obiettivi di decarbonizzazione, sicurezza energetica e transizione verde. Tale principio non attribuisce una prevalenza automatica all’interesse alla realizzazione degli impianti FER, ma impone che l’eventuale diniego sia preceduto da un’istruttoria adeguata e sorretto da una motivazione puntuale, nella quale l’amministrazione dia conto, in concreto, delle ragioni per cui gli interessi paesaggistici, am-

²² Si legge nella sentenza in esame: «Nei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia elettrica, l’amministrazione incontra la “necessità della ricerca e della verifica di volta in volta in concreto del delicato bilanciamento tra i beni e gli interessi pubblici e privati coinvolti in tale campo (Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023 n. 8090) dovendo contemperare, al contempo, nell’ambito degli interessi pubblici, quelli spesso potenzialmente contrapposti di ambiente e paesaggio, ambedue di rilievo costituzionale (Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258, §.7)”». Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §.7.2.

²³ Nell’ambito del bilanciamento richiesto dalla materia, il principio euro-unitario di “massima diffusione delle fonti rinnovabili”, già valorizzato dalla giurisprudenza amministrativa, è stato progressivamente recepito e attuato nell’ordinamento interno attraverso il PNIEC, il PNRR e il d.lgs. n. 199/2021, il quale disciplina, all’art. 20, comma 8, l’individuazione delle aree idonee per l’installazione degli impianti. In tale medesima traiettoria si colloca anche l’intervento del d.l. n. 77/2021, convertito con modifiche dalla l. n. 108/2021, che ha introdotto un canale autorizzatorio privilegiato per i grandi impianti fotovoltaici, confermando la scelta ordinamentale di favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Coerentemente, le delibere della Regione Puglia n. 400/2021 e n. 556/2022 esprimono una chiara opzione promotrice nei confronti dell’agrivoltaico, letto come soluzione capace di integrare produzione energetica e attività agricola in un sistema sostenibile, idoneo a coniugare transizione ecologica e rilancio del territorio rurale.

bientali o agricoli assumano forza ostativa prevalente²⁴. In questa prospettiva, la qualificazione legislativa degli impianti da fonti rinnovabili come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, oltre che di interesse pubblico prevalente, non vincola all'autorizzazione del singolo progetto, ma orienta l'istruttoria e intensifica l'onere motivazionale, poiché il *favor* per le rinnovabili non elimina il bilanciamento, bensì ne impone una più rigorosa esplicitazione²⁵. Ne deriva che il profilo decisivo della decisione risiede nella censura del carattere generico del diniego, non potendo questo fondarsi su formule stereotipate relative al consumo di suolo, all'alterazione del paesaggio rurale o agli impatti cumulativi senza una specifica dimostrazione della loro effettiva incidenza nel caso concreto. Occorre, peraltro, precisare che la definizione legislativa di impianto agrivoltaico, successivamente introdotta dall'art. 4, comma 1, lett. f-*bis*), del testo unico sulle rinnovabili, non era vigente all'epoca dei fatti oggetto del giudizio, risalenti al periodo 2021-2023, e viene pertanto richiamata esclusivamente in funzione descrittiva e ricostruttiva, non quale disciplina applicabile *ratione temporis* alla fattispecie. In applicazione del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'azione amministrativa deve, infatti, essere valutata sulla base del quadro normativo vigente al momento dell'adozione degli atti impugnati²⁶.

Entro tale cornice, la carenza di concretezza dell'istruttoria emerge con particolare evidenza nella valutazione degli impatti cumulativi²⁷. Il Consiglio di Stato censura l'impostazione del diniego nella parte in cui esso valorizzava non soltanto gli impianti già realizzati, ma anche, e in misura prevalente, quelli ancora in corso d'esame. Una simile imposta-

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090 e Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208.

²⁵ Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090; Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029.

²⁶ Si legge nella sentenza: «Nel caso di specie, avendo riguardo alla norma applicabile secondo il principio del *tempus regit actum*, non può dirsi sussistente la attenta ponderazione richiesta dalla disciplina: tale ponderazione deve essere correlata al caso concreto, cioè allo specifico progetto presentato, e sorretta da un "congruo percorso motivazionale"». Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.4.

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2.

zione rischia infatti di produrre un effetto preclusivo generalizzato, poiché ogni nuova istanza potrebbe essere paralizzata dalla mera pendenza di altre domande autorizzatorie, senza che sia svolta una valutazione effettiva dell'impatto territoriale complessivo. L'effetto cumulo può certamente assumere rilievo nei procedimenti ambientali, ma deve essere apprezzato in termini concreti, distinguendo tra impianti esistenti, impianti autorizzati, impianti solo progettati e istanze ancora non definite. In assenza di tale distinzione, il riferimento all'impatto cumulativo si trasforma da criterio tecnico di valutazione in automatismo ostativo, incompatibile con il principio di proporzionalità e con il favore normativo per le energie rinnovabili. La sentenza sottolinea, in particolare, che il diniego non chiariva la tipologia degli impianti considerati, né la misura in cui essi concorressero al raggiungimento degli obiettivi di produzione energetica da fonti rinnovabili fissati dagli strumenti di programmazione nazionale.

Il medesimo *deficit* motivazionale viene ravvisato con riguardo all'applicazione da parte di ARPA dell'indice di pressione cumulativa²⁸. Il Collegio richiama l'esigenza di una motivazione rafforzata ogni qualvolta parametri elaborati per specifiche tipologie di impianto siano applicati a tecnologie diverse o di nuova generazione. In particolare, la disciplina regionale richiamata dall'amministrazione riguardava gli impianti eolici e gli impianti fotovoltaici al suolo, sicché la sua applicazione agli impianti agrivoltaici richiedeva una puntuale giustificazione, idonea a dimostrare la comparabilità delle fattispecie e la concreta incidenza del progetto sul territorio²⁹. L'agrivoltaico, proprio perché fondato sulla possibile integrazione tra produzione energetica e attività

²⁸ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2.

²⁹ Già la precedente sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258 aveva chiarito che l'indice di pressione cumulativa, previsto dalla DGR n. 22 del 2012, è stato elaborato per la valutazione degli impatti connessi agli impianti eolici e ai soli impianti fotovoltaici a terra, sicché non può essere automaticamente esteso agli impianti agrivoltaici. Da tale impostazione discendeva, in attesa di un aggiornamento della disciplina regionale, l'esigenza di una motivazione particolarmente rigorosa, tanto per giustificare l'applicazione del parametro anche a impianti di nuova generazione quanto per verificare se l'area di intervento potesse ritenersi già compresa nell'autorizzazione di un impianto preesistente, solo in parte realizzato.

agricola, non può essere automaticamente assoggettato a criteri pensati per impianti che comportano una diversa occupazione e trasformazione del suolo.

La distinzione tra fotovoltaico tradizionale e agrivoltaico costituisce, del resto, uno dei passaggi qualificanti della pronuncia. Il Consiglio di Stato afferma che l'amministrazione è tenuta a valutare i caratteri innovativi e distintivi dell'impianto progettato, verificando se esso sia effettivamente idoneo a preservare la continuità dell'attività agricola e gli elementi di naturalità del sito, quali la permeabilità del suolo e l'irradiazione solare, garantendo al contempo la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. In tale prospettiva, l'agrivoltaico non può essere considerato come una mera variante del fotovoltaico al suolo, ma deve essere esaminato nella sua specifica configurazione tecnico-funzionale, al fine di accertare se l'integrazione tra attività agricola e produzione energetica sia reale o meramente dichiarata.

Proprio tale profilo rende insufficiente una motivazione costruita sulla sola affermazione della perdita di suolo agricolo³⁰. Nel caso esaminato, il progetto prevedeva la conservazione a scopi colturali di una parte largamente maggioritaria dell'area interessata, pari al 79,6% della superficie complessiva nella disponibilità della società e all'86,77% della superficie interna alla recinzione dell'impianto. A fronte di tali dati, l'amministrazione avrebbe dovuto spiegare in modo puntuale per quali ragioni l'intervento fosse comunque idoneo a determinare una compromissione significativa della funzione agricola del fondo. La generica evocazione del consumo di suolo non appare, pertanto, sufficiente quando la stessa struttura progettuale dell'impianto è diretta a mantenere l'uso agricolo dell'area in misura rilevante.

Analoghe considerazioni valgono per il profilo paesaggistico³¹. Il Consiglio di Stato non nega la rilevanza della tutela del paesaggio, né afferma che essa debba recedere automaticamente dinanzi all'interesse

³⁰ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.2. e Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090/2023, §. 11.3.

³¹ Si veda il §. 7.5.3. della sentenza Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208. Sulla rilevanza di vincoli paesaggistici, archeologici, e delle criticità idrogeologiche si veda Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8090, §. 11.2.

energetico. La censura riguarda, piuttosto, il modo in cui tale interesse è stato concretamente fatto valere. Il richiamo all'artificializzazione del contesto rurale³² o alla compromissione del paesaggio agrario non può risolversi in una formula astratta, ma deve essere sostenuto da una descrizione puntuale dell'impatto visivo e percettivo dell'impianto, della sua relazione con gli elementi identitari del territorio, delle opere di mitigazione previste e della concreta incompatibilità dell'intervento con il contesto di riferimento. Anche in materia paesaggistica, dunque, la motivazione deve assumere una struttura dimostrativa, non meramente assertiva.

La pronuncia censura, inoltre, il parere del Comune di Brindisi, ritenendolo viziato da illegittimità, poiché la sola circostanza che l'intervento "si incunei" tra altri già realizzati è considerata neutra e, comunque, non adeguatamente circostanziata. Apodittica e indimostrata è, inoltre, l'affermazione secondo cui il progetto non sarebbe qualificabile come agrivoltaico, risultando anzi smentita dalla relazione agronomica depositata in atti. Sul punto, il Collegio richiama quanto già affermato dalla Sezione con la sentenza n. 8029/2023, secondo cui l'art. 1, lett. d), delle linee guida regionali definisce l'agrivoltaico come impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione. Quanto, infine, al contrasto con le norme tecniche di attuazione del PRG, la pronuncia ribadisce che l'idoneità delle zone agricole ad ospitare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è già stata positivamente valutata dal legislatore nel d.lgs. n. 387/2003 e nel d.lgs. n. 199/2021, con conseguente eventuale variante urbanistica disposta dall'autorizzazione unica³³.

La pronuncia consente di precisare, dunque, i limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecnico-discrezionali dell'amministrazione: il giudice non sostituisce la propria scelta a quella dell'autorità competente, né afferma la necessaria compatibilità ambientale del progetto, ma verifica la completezza dell'istruttoria, la coerenza del percorso argomentativo, l'assenza di contraddizioni e l'effettiva pon-

³² Sul punto si veda Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8258, §. 7.

³³ Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 7.5.4.

derazione degli interessi coinvolti. Proprio per questo, la motivazione non costituisce un adempimento meramente formale, ma il luogo in cui il *favor* per la transizione energetica deve confrontarsi con gli interessi paesaggistici, agricoli e ambientali, e in cui l'eventuale diniego deve essere sorretto da una valutazione concreta e proporzionata, capace di spiegare perché, nel caso specifico, l'interesse contrario alla realizzazione dell'impianto debba prevalere. Ne discende un modello di amministrazione della transizione energetica in cui la tutela del territorio non è pretermessa, ma deve essere argomentata in modo puntuale quando venga opposta alla realizzazione di impianti funzionali agli obiettivi di decarbonizzazione.

4. *Il bilanciamento costituzionale e la dimensione territoriale del conflitto*

La pronuncia del Consiglio di Stato acquista un rilievo particolarmente significativo se letta alla luce del quadro costituzionale risultante dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost., introdotta dalla l. cost. n. 1/2022, che ha rafforzato la tutela ambientale tanto sul piano dei principi fondamentali, attraverso il riconoscimento dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, quanto su quello dei limiti all'iniziativa economica privata, ora espressamente riferiti anche alla salute e all'ambiente. La novella ha, al contempo, reso più evidente la complessità interna allo stesso art. 9 Cost., nel quale alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, già sancita dal secondo comma, si affianca quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, accolta nel nuovo terzo comma secondo una prospettiva anche intergenerazionale³⁴.

³⁴ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, n. 2, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022; R. BIFULCO, *La legge*

In tale cornice, la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili non può essere ricondotta a una semplice tensione tra sviluppo energetico e tutela ambientale, poiché la produzione di energia pulita costituisce essa stessa una delle modalità attraverso cui l'ordinamento persegue la tutela dell'ambiente in senso sistemico, in particolare nella sua dimensione climatica e intergenerazionale³⁵.

Il conflitto che emerge nei procedimenti autorizzatori relativi agli impianti agrivoltaici deve dunque essere inquadrato come tensione interna al medesimo sistema di valori costituzionali. Da un lato, la tutela del paesaggio, del suolo agricolo e degli ecosistemi locali impone di evitare trasformazioni territoriali non proporzionate, capaci di compromettere i caratteri identitari dei luoghi e la funzione produttiva del territorio rurale. Dall'altro lato, la diffusione delle fonti rinnovabili risponde a esigenze di decarbonizzazione del sistema energetico, sicurezza energetica e protezione delle generazioni future, che trovano oggi un riconoscimento rafforzato tanto nel diritto dell'Unione quanto nell'ordinamento costituzionale interno³⁶. Non si tratta, dunque, di contrapporre un interesse ambientale a un interesse meramente economico o infrastrutturale, bensì di comporre differenti dimensioni della tutela costituzionale dell'ambiente e del territorio³⁷.

costituzionale 1/2022: problemi e prospettive, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2022.

³⁵ Cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2022; M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2023.

³⁶ V. PADOVANI, *Alla ricerca del punto di equilibrio tra paesaggio ed energie rinnovabili. Il principio di integrazione nella giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2025.

³⁷ Cfr. G.A. RUSCITTI, *La tutela del paesaggio fra cambiamento climatico e interesse delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024; S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 216 ss.; F. CASTELLANO, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e del paesaggio alla prova della transizione energetica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2025, pp. 723 ss.; C. FELIZIANI, *Vulnerabilità, ambiente e diritto: una introduzione*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2025, pp. 3 ss. C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio*,

Ne deriva che la questione non può essere risolta attraverso una gerarchia astratta e predeterminata tra gli interessi coinvolti³⁸. La tutela del paesaggio non può operare come limite assoluto e automaticamente preclusivo rispetto alla realizzazione degli impianti rinnovabili; allo stesso modo, il *favor* per le fonti rinnovabili non può tradursi in una prevalenza incondizionata dell'interesse energetico su ogni altra esigenza di protezione territoriale. La sentenza si muove precisamente lungo questa linea, escludendo che possano configurarsi interessi capaci di imporsi automaticamente sugli altri interessi meritevoli di pari considerazione.

Questo passaggio è centrale, perché consente di evitare due opposte semplificazioni. La prima consisterebbe nel ritenere che la tutela del paesaggio, in quanto interesse costituzionalmente protetto dall'art. 9 Cost., sia di per sé sufficiente a fondare il diniego di ogni intervento trasformativo. La seconda consisterebbe nel ritenere che la qualificazione degli impianti FER come opere di interesse pubblico prevalente determini un obbligo pressoché automatico di autorizzazione. Entrambe le letture risultano incompatibili con il paradigma costituzionale del bilanciamento, il quale richiede non la neutralizzazione di uno degli interessi in conflitto, ma la loro composizione proporzionata nel caso concreto.

In questa prospettiva, il principio di bilanciamento assume una funzione strutturale nell'amministrazione della transizione energetica. Esso non opera soltanto come criterio del giudizio costituzionale o come tecnica argomentativa del giudice, ma diviene un metodo

promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità, in C. VITALE (a cura di), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, pp. 23 ss.

³⁸ Cfr. M. RAMAJOLI, B. TONOLETTI, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2025. F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2005, pp. 889 ss.; A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, pp. 1 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1, 2024, pp. 125 ss.

dell'azione amministrativa. L'amministrazione, infatti, è chiamata a rendere esplicito il punto di equilibrio individuato tra interessi pubblici concorrenti, dando conto delle ragioni per cui, in concreto, la tutela del paesaggio, del suolo agricolo o dell'ambiente locale debba prevalere sull'interesse alla produzione di energia rinnovabile, oppure, al contrario, possa essere compatibilmente integrata con esso³⁹.

La motivazione del provvedimento assume, sotto questo profilo, una funzione di garanzia costituzionale. Essa non serve soltanto a rendere conoscibili le ragioni della decisione amministrativa, ma consente di verificare se il bilanciamento sia stato effettivamente compiuto e se esso sia coerente con il quadro ordinamentale di riferimento. In presenza di interessi costituzionalmente rilevanti e potenzialmente confliggenti, la motivazione diviene il luogo in cui la discrezionalità amministrativa si traduce in argomentazione giuridicamente controllabile. La carenza motivazionale non costituisce, pertanto, un vizio meramente formale, ma segnala l'assenza di una compiuta ponderazione tra valori costituzionali concorrenti.

La specificità dell'agrivoltaico accentua ulteriormente tale esigenza. Questa tipologia di impianto si colloca, infatti, in una posizione intermedia tra infrastruttura energetica e attività agricola, proponendosi di integrare due funzioni tradizionalmente considerate alternative nell'uso del suolo. La sua valutazione non può quindi essere condotta mediante categorie rigide, costruite sull'opposizione tra conservazione del territorio rurale e produzione energetica, ma richiede un'indagine concreta sulla capacità del progetto di mantenere la continuità agricola, di preservare la permeabilità e la funzionalità del fondo, di limitare l'impatto visivo e di contribuire agli obiettivi di produzione energetica da fonti rinnovabili.

In tale prospettiva, il bilanciamento costituzionale non può arrestarsi alla constatazione che l'impianto produca un impatto sul territo-

³⁹ 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 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.

rio⁴⁰. Ogni infrastruttura energetica comporta inevitabilmente una trasformazione dello spazio in cui si inserisce. Il criterio decisivo non è dunque l'assenza di impatto, ma la sua tollerabilità costituzionale, da valutare alla luce della proporzionalità dell'intervento, della sua mitigabilità, della compatibilità con il contesto paesaggistico e agricolo e del contributo reso alla tutela ambientale in senso sistemico. La decisione amministrativa deve perciò misurare il sacrificio imposto al territorio con il beneficio pubblico connesso alla produzione di energia pulita, evitando tanto l'automatismo autorizzatorio quanto quello interdittivo. In questa prospettiva, la sentenza mette in guardia contro la formazione di "interessi tiranni"⁴¹, ossia pretese capaci di imporsi automaticamente sugli altri interessi parimenti meritevoli di considerazione⁴².

⁴⁰ F. GALLARATI, *La diffusione delle energie rinnovabili nel bilanciamento tra principi costituzionali: evoluzione giurisprudenziale e scenari futuri*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2025.

⁴¹ Con riferimento alla nozione di "interessi tiranni" si veda Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85 e Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208, §. 9 (vi). Sul ragionevole bilanciamento tra diritti e interessi costituzionalmente rilevanti, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; O. CHESSA, *Principi, valori e interessi nel ragionevole bilanciamento dei diritti*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, pp. 207 ss.; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2013.

⁴² In tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, secondo cui la natura primaria della tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente, pur impedendone il completo sacrificio rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, non ne legittima una concezione totalizzante, dovendo il punto di equilibrio essere individuato, in sede procedimentale, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza e in conformità al principio di integrazione delle tutele; nonché Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2025, n. 6434, che ha ritenuto illegittima l'introduzione di limiti astratti e generalizzati alla realizzazione degli impianti fotovoltaici, ribadendo la necessità di una valutazione delle circostanze del caso concreto e di un effettivo bilanciamento tra gli interessi concorrenti, senza che alcuno di essi possa assumere carattere "tirannico" e prevalere automaticamente sugli altri. Cfr. F. PELLIZZERI, E. CARUSO, *Tutela della cultura e transi-*

Sotto questo profilo, la pronuncia contribuisce a delineare una concezione non oppositiva della tutela ambientale. La protezione del paesaggio e del territorio agricolo rappresenta una componente essenziale dell'ambiente costituzionalmente rilevante, ma non esaurisce l'intero contenuto della tutela ambientale. La lotta ai cambiamenti climatici, la riduzione delle emissioni climalteranti e la transizione verso un sistema energetico fondato su fonti rinnovabili costituiscono anch'esse dimensioni della protezione ambientale, soprattutto nella prospettiva intergenerazionale oggi espressamente accolta dall'art. 9 Cost. Il conflitto non è dunque tra ambiente e sviluppo, né semplicemente tra ambiente e mercato, ma tra diverse forme e scale della tutela ambientale: quella locale, legata alla protezione del territorio e del paesaggio, e quella globale, connessa alla stabilità climatica e alla decarbonizzazione.

L'agrivoltaico rende questa tensione particolarmente evidente, perché si presenta come tecnologia chiamata a ridurre il conflitto tra usi del suolo, senza tuttavia eliminarlo del tutto. La sua promessa di integrazione tra agricoltura ed energia deve essere verificata in concreto, attraverso un controllo tecnico e giuridico che accerti se la coesistenza tra le due funzioni sia effettiva o soltanto dichiarata. Tuttavia, proprio la possibilità di tale integrazione impedisce di trattare l'agrivoltaico come una forma ordinaria di consumo di suolo, imponendo all'amministrazione di adottare uno schema valutativo più sofisticato e aderente alle caratteristiche del progetto.

In questa prospettiva, la dimensione territoriale del conflitto assume un rilievo decisivo. Gli impianti da fonti rinnovabili, pur rispondendo a obiettivi generali di interesse pubblico, producono effetti localizzati, immediatamente percepibili dalle comunità insediate nei territori interessati. La transizione energetica, dunque, non si realizza in uno spazio astratto, ma attraverso trasformazioni materiali che incidono sui luoghi, sulle economie rurali e sulle percezioni collettive del

zione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022, in Aedon, n. 2, 2023, pp. 289 ss.; G. PERNICE, Obiettivo di una crescita sostenibile sempre nel segno del bilanciamento, in Guida dir., n. 39, 2025, pp. 88 ss.

paesaggio. È proprio a questo livello che il bilanciamento tra interessi costituzionali assume concretezza e mostra la propria complessità.

La vicenda decisa dal Consiglio di Stato consente di cogliere tale profilo con particolare chiarezza. Il diniego amministrativo era costruito anche sul riferimento alla pressione cumulativa derivante dalla presenza, o dalla pendenza, di ulteriori iniziative relative a impianti energetici nel medesimo territorio. Tuttavia, come rilevato dal Collegio, la considerazione dell'effetto cumulo non può essere utilizzata in modo indistinto, soprattutto quando vengano computati non soltanto impianti già realizzati o autorizzati, ma anche progetti ancora in corso d'esame. In tal caso, il rischio è che la dimensione territoriale venga trasformata in un criterio di chiusura generalizzata, capace di impedire ogni nuova iniziativa in ragione della sola saturazione procedimentale del territorio, senza una reale misurazione degli impatti effettivi.

Il tema dell'impatto cumulativo mostra, più in generale, la necessità di una pianificazione territoriale ed energetica capace di prevenire il conflitto, anziché trasferirlo integralmente sul singolo procedimento autorizzatorio. Se la localizzazione degli impianti viene valutata soltanto caso per caso, senza un quadro programmatico chiaro e aggiornato, il procedimento rischia di diventare il luogo in cui si scaricano tensioni più ampie, legate alla distribuzione territoriale degli oneri della transizione energetica. La valutazione del singolo progetto resta necessaria, ma non può sostituire l'esigenza di criteri localizzativi e indirizzi pianificatori idonei a orientare in modo prevedibile lo sviluppo delle infrastrutture rinnovabili⁴³.

Tale esigenza di pianificazione si colloca, peraltro, entro un quadro costituzionale caratterizzato dall'intreccio di una pluralità di titoli competenziali. La localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili afferisce, infatti, alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente, ma incide al contempo sulla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, se-

⁴³ E. CAPONE, *Impianti fotovoltaici: bilanciamento tra tutela del paesaggio e transizione ecologica*, in *RGA online*, 2 maggio 2023.

condo comma, lett. s), Cost., nonché sulle competenze regionali relative al governo e alla conformazione del territorio. In tale intreccio si inserisce l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, che affida alla pianificazione delle aree idonee il compito di orientare territorialmente lo sviluppo degli impianti, coordinando la determinazione statale di principi e criteri omogenei, funzionali al raggiungimento degli obiettivi energetici nazionali, con la concreta individuazione regionale delle superfici compatibili con le esigenze di tutela ambientale, paesaggistica, agricola e territoriale⁴⁴. La disciplina delle aree idonee dovrebbe così assolvere una funzione ordinatrice e preventiva, rendendo maggiormente prevedibili le scelte localizzative e riducendo il rischio che il conflitto tra interessi energetici e territoriali venga interamente trasferito sul singolo procedimento autorizzatorio. Essa non può, tuttavia, sostituire l'esame concreto del progetto né tradursi in preclusioni generalizzate e automatiche, poiché la compatibilità dell'intervento con il contesto territoriale, ambientale e paesaggistico deve comunque emergere da un'istruttoria adeguata e trovare puntuale esplicitazione nella motivazione del provvedimento.

In questa chiave, la qualità dell'istruttoria assume, pertanto, una funzione essenziale. Non è sufficiente stabilire che l'impianto insista su suolo agricolo, né che esso modifichi la configurazione originaria dell'area. Occorre, piuttosto, verificare quale parte del fondo rimanga effettivamente destinata a coltivazione, quali attività agricole siano previste, quali misure siano state adottate per preservare la permeabilità e la produttività del suolo, quale sia l'impatto visivo dell'impianto e in che modo esso si collochi rispetto agli elementi identitari del paesaggio. La sentenza valorizza proprio questa esigenza di concretezza, evidenziando l'insufficienza di un diniego che, pur richiamando la perdita di suolo e l'interferenza con le pratiche colturali, non si confronti adeguatamente con i dati progettuali relativi alla conservazione di una quota largamente maggioritaria dell'area a fini agricoli.

Per le ragioni esposte, l'impatto degli impianti agrivoltaici deve es-

⁴⁴ G. BAROZZI REGGIANI, *Il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili e il bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti nella disciplina delle c.d. "aree idonee"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 2022, pp. 597 ss.

sere valutato come questione non soltanto ambientale o paesaggistica, ma propriamente territoriale. Esso riguarda il modo in cui la transizione energetica si iscrive nei luoghi e redistribuisce costi, benefici e trasformazioni. La sentenza in commento richiama l'amministrazione alla necessità di governare tale impatto attraverso valutazioni concrete, istruttorie adeguate e bilanciamenti espliciti. In questa prospettiva, l'agrivoltaico si conferma un banco di prova della capacità del diritto amministrativo di accompagnare la transizione ecologica senza ridurla né a imposizione verticale né a paralisi localistica.

5. Considerazioni conclusive. Agrivoltaico, motivazione amministrativa e governo della transizione energetica

La sentenza del Consiglio di Stato, 16 febbraio 2026, n. 1208 si colloca nel quadro di un diritto amministrativo dell'energia sempre più segnato dalla transizione ecologica, che incide non solo sugli obiettivi sostanziali dell'azione pubblica, ma anche sulle forme del potere nei procedimenti autorizzatori. Il caso dell'agrivoltaico mostra con particolare evidenza che il rapporto tra produzione energetica, tutela del paesaggio e salvaguardia del suolo agricolo non è governabile secondo logiche oppostive rigide, ma esige valutazioni capaci di misurarsi con la specificità tecnica e territoriale dell'intervento.

Il contributo principale della pronuncia risiede nell'aver individuato nella motivazione il luogo in cui deve emergere il bilanciamento tra interessi pubblici concorrenti. Pur a fronte del rilievo rafforzato che l'ordinamento europeo e nazionale attribuisce alle fonti rinnovabili, l'amministrazione conserva il potere di negare l'autorizzazione quando il progetto risulti incompatibile con il contesto ambientale, paesaggistico o agricolo; tuttavia, il diniego non può fondarsi su formule generiche o su presunzioni indifferenziate, ma deve esplicitare in modo puntuale, nel caso concreto, le ragioni della prevalenza degli interessi ostativi.

La decisione segnala così che l'agrivoltaico non può essere trattato alla stregua del fotovoltaico tradizionale a terra, poiché la sua funzione è proprio quella di coniugare produzione energetica e continuità dell'uso agricolo del fondo. Ciò non implica alcuna presunzione di

compatibilità, ma impone una verifica in concreto dell'effettiva integrazione tra le due funzioni, attraverso la considerazione della permanenza dell'attività colturale, della permeabilità e produttività del suolo, dell'impatto visivo, delle misure di mitigazione e della relazione dell'impianto con il paesaggio rurale.

In questo senso, la sentenza contribuisce a precisare lo statuto della discrezionalità amministrativa nei procedimenti della transizione energetica. Il potere valutativo resta ampio, ma deve essere esercitato secondo canoni di razionalità, proporzionalità e coerenza istruttoria; il sindacato del giudice non sostituisce la valutazione amministrativa, ma ne verifica la tenuta logica, l'effettività e la congruità motivazionale.

La portata della pronuncia va quindi oltre il singolo diniego di PAUR. Essa indica che la transizione ecologica non può essere governata mediante decisioni meramente assertive né attraverso richiami astratti alla tutela del territorio. La trasformazione del sistema energetico comporta infatti inevitabili redistribuzioni di costi e benefici, sicché la tutela del territorio deve essere concretamente argomentata quando si opponga alla realizzazione di impianti funzionali agli obiettivi di decarbonizzazione.

In questa prospettiva, la sentenza in esame non afferma una prevalenza assoluta dell'interesse energetico, ma chiarisce il metodo della decisione amministrativa nella transizione: distinguere, ponderare e motivare in modo effettivo. È così che la tutela del paesaggio e del suolo agricolo conserva piena rilevanza, senza però tradursi in un automatismo impeditivo.

L'apporto specifico dell'analisi risiede, pertanto, nel ricondurre il conflitto relativo agli impianti agrivoltaici non soltanto al tradizionale paradigma del bilanciamento tra interessi costituzionali, ma alla sua concreta declinazione territoriale e procedimentale, mostrando come la legittimità delle scelte amministrative dipenda dalla capacità dell'istruttoria e della motivazione di comporre, senza automatismi, le diverse scale della tutela ambientale e gli oneri territoriali della transizione energetica.

*Abstract**Ita*

La nota analizza la sentenza del Consiglio di Stato n. 1208/2026 in materia di agrivoltaico, collocandola nel quadro della transizione energetica e della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. Il lavoro mostra come la produzione di energia da fonti rinnovabili sia parte della tutela ambientale in senso sistemico e intergenerazionale. Al centro dell'indagine vi è il bilanciamento tra il *favor* per le FER e la protezione del paesaggio, del suolo agricolo e degli ecosistemi locali. La sentenza è letta come espressione di un modello decisionale fondato su proporzionalità, istruttoria adeguata e motivazione rafforzata. Particolare rilievo assume la specificità dell'agrivoltaico, quale tecnologia di integrazione tra uso agricolo del suolo e produzione energetica. La pronuncia esclude automatismi sia autorizzatori sia interdittivi, imponendo una valutazione concreta dell'impatto territoriale. Viene inoltre valorizzato il tema degli impatti cumulativi e della compatibilità paesaggistica. Ne emerge una concezione compositiva, e non oppositiva, dei valori costituzionali coinvolti.

Parole chiave: agrivoltaico, fonti rinnovabili, motivazione amministrativa, bilanciamento degli interessi, transizione energetica.

En

This note analyses judgment no. 1208/2026 of the Fourth Section of the Italian Council of State, concerning the refusal to issue the single regional authorisation measure for the construction of an agrivoltaic plant. The judgment is situated within the legal framework of the energy transition and clarifies that the favourable approach to renewable energy sources, while not amounting to the automatic precedence of the energy interest, nonetheless shapes the exercise of administrative discretion. From this perspective, a refusal must be grounded in an effective inquiry and in a precise statement of reasons, capable of accounting for the technical and functional specificity of agrivoltaics and for the concrete balancing of landscape protection, the safeguarding of agricultural land and decarbonisation objectives. The judgment thus highlights the role of administrative reasoning as the locus in which the ba-

lancing of competing public interests emerges within the administrative governance of the ecological transition.

Keywords: agrivoltaics, renewable energy sources, administrative reasoning, balancing of interests, energy transition.

