

Agrivoltaico e continuità dell'attività agricola: autonomia dei procedimenti e qualificazione funzionale dell'impianto

Cons. Stato, Sez. IV 1° settembre 2026, n. 6730 - Carbone, pres.; Marotta, est. - Comune di Verolanuova (avv.ti Bertuzzi, Sina, Venturi) c. Provincia di Brescia (avv.ti Poli, Rizzardi) ed a.

Fonti rinnovabili - Impianto agrivoltaico - Diniego della procedura abilitativa semplificata - Successiva autorizzazione unica - Ammissibilità - Disponibilità delle aree mediante contratto preliminare - Qualifica agricola del proponente - Necessità - Esclusione - Coltivazione in vaso - Compatibilità - Ambiti agricoli strategici - Divieto automatico - Esclusione.

Il diniego non impugnato di una procedura abilitativa semplificata non preclude la successiva presentazione, per il medesimo progetto, di un'istanza di autorizzazione unica, trattandosi di procedimenti distinti per autorità competente, struttura istruttoria e modalità di composizione degli interessi. La disponibilità delle aree interessate da un impianto alimentato da fonti rinnovabili non richiede la proprietà del fondo e può risultare anche da un contratto preliminare che, avuto riguardo al suo concreto contenuto e unitamente agli atti di cessione, attribuisca al proponente poteri giuridici idonei allo sviluppo dell'iniziativa. La natura agrivoltaica dell'impianto dipende dalla sua configurazione progettuale, dalla permanenza dell'attività agricola e dal rispetto delle prescrizioni tecniche, non dalla qualifica agricola del proponente né dall'adozione di una specifica tecnica colturale. La classificazione dell'area come ambito agricolo strategico, in assenza di un'espressa incompatibilità normativa o tecnica, non determina un divieto assoluto di realizzazione di un impianto agrivoltaico.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - La questione: qualificazione dell'impianto agrivoltaico e continuità dell'attività agricola. La pronuncia in commento affronta una pluralità di questioni – procedurali, dominicali, soggettive e agronomiche – riconducibili a un interrogativo unitario: a quali condizioni un impianto realizzato in area agricola possa essere qualificato come agrivoltaico e non come semplice impianto fotovoltaico al suolo accompagnato da un'attività colturale meramente accessoria.

La risposta del Consiglio di Stato muove da una concezione funzionale dell'agrivoltaico. La relativa qualificazione non dipende dalla natura agricola del proponente, dalla proprietà del fondo o dall'adozione di una determinata tecnica colturale, ma dalla configurazione complessiva del progetto e dalla sua idoneità ad assicurare la coesistenza effettiva e durevole tra produzione energetica e attività agricola o pastorale. La continuità agricola assume, pertanto, il ruolo di elemento discreitivo rispetto al fotovoltaico tradizionale in area rurale¹.

La decisione si colloca in un quadro normativo in rapida evoluzione. Al momento del rilascio dell'autorizzazione, la disciplina nazionale non conteneva ancora una definizione legislativa generale dell'impianto agrivoltaico e la ricostruzione della fattispecie si fondava soprattutto sull'art. 65 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, sulle Linee guida ministeriali del 2022 e sulla disciplina speciale degli impianti incentivati. La successiva introduzione dell'art. 4, comma 1, lett. *f bis*), del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 ha positivamente inquadrato una nozione incentrata proprio sulla necessità di preservare

¹ Ministero della transizione ecologica, *Linee guida in materia di impianti agrivoltaici*, 27 giugno 2022. Sulla distinzione tra impianti agrivoltaici e fotovoltaici a terra, v. F. TEDIOLI, *Sul regime normativo da applicare agli impianti agrivoltaici e fotovoltaici a terra*, in *Cons. agricola*, 2023, 10, 27 ss.; ID., *Gli impianti agrivoltaici: una nuova frontiera dell'impresa agricola multifunzionale?*, *ivi*, 2023, 3, 26 ss.

la continuità delle attività colturali e pastorali nel sito di installazione².

Occorre, tuttavia, mantenere distinti tre piani. La nozione generale di impianto agrivoltaico individua il modello di coesistenza tra agricoltura ed energia; la disciplina autorizzativa stabilisce i titoli e le condizioni per la realizzazione dell'intervento; la normativa incentivante seleziona, invece, progetti dotati di ulteriori requisiti tecnici, soggettivi e di monitoraggio. Ne consegue che le condizioni previste per l'accesso a una misura di sostegno non possono essere automaticamente trasformate in requisiti generali di autorizzabilità.

In questa prospettiva, l'interesse della sentenza risiede soprattutto nell'aver scomposto la fattispecie agrivoltaica nelle sue diverse componenti. Procedimento autorizzativo, disponibilità del fondo, titolarità dell'impianto, organizzazione della conduzione agricola e tecnica colturale costituiscono elementi distinti, che devono essere coordinati ma non necessariamente riuniti nel medesimo soggetto o titolo giuridico.

2. - La vicenda procedimentale e il giudizio: dal diniego della PAS all'autorizzazione unica. La controversia trae origine dalla presentazione di una procedura abilitativa semplificata per la realizzazione di un impianto agrivoltaico. L'amministrazione comunale aveva adottato un provvedimento negativo, rilevando, tra l'altro, l'insufficiente dimostrazione della disponibilità delle aree e l'assenza di adeguate garanzie sulla prosecuzione dell'attività agricola. Il diniego non veniva impugnato.

Il proponente attivava successivamente il procedimento di autorizzazione unica, all'epoca disciplinato dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Nell'ambito della conferenza di servizi venivano nuovamente sollevate contestazioni riguardanti l'effetto preclusivo del precedente diniego, il titolo di disponibilità dei terreni, la tutela delle aree agricole strategiche, la qualifica esclusivamente energetica del proponente e l'attendibilità del piano agronomico. L'autorità competente rilasciava, comunque, l'autorizzazione, ritenendo adeguatamente dimostrati la disponibilità delle aree e il carattere agrivoltaico dell'intervento. Il ricorso proposto contro il provvedimento veniva respinto in primo grado. Il Consiglio di Stato conferma tale decisione.

I motivi di appello consentono al giudice amministrativo di affrontare separatamente i principali elementi della fattispecie: l'autonomia dei procedimenti autorizzativi, la consistenza del titolo sul fondo, la relazione tra proponente energetico e attività agricola, il valore del piano agronomico, l'ammissibilità della coltivazione in vaso e l'incidenza della pianificazione posta a tutela delle aree agricole strategiche.

3. - Il diniego della PAS e la successiva autorizzazione unica: autonomia dei procedimenti e limiti della preclusione. La prima questione riguarda l'efficacia del diniego della PAS, divenuto inoppugnabile, rispetto alla successiva domanda di autorizzazione unica per il medesimo progetto.

Il Consiglio di Stato esclude che il precedente provvedimento produca una preclusione assoluta. PAS e autorizzazione unica costituiscono procedimenti autonomi, differenti per autorità competente, struttura istruttoria e modalità di composizione degli interessi. La seconda non rappresenta la prosecuzione della prima sotto diversa forma, ma l'attivazione di

² Art. 4, comma 1, lett. *f bis*), d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, introdotta dall'art. 2, comma 1, lett. c), d.l. 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4. La disposizione è successiva al provvedimento autorizzativo oggetto del giudizio e viene richiamata esclusivamente a fini sistematici.

un distinto potere amministrativo³.

L'inoppugnabilità del diniego consolida gli effetti del provvedimento all'interno del procedimento nel quale è stato adottato, ma non determina, in assenza di un'espressa previsione legislativa, l'impossibilità di richiedere un titolo diverso. La semplice identità materiale del progetto non è sufficiente a rendere identiche le due istanze, quando cambino il modulo procedimentale, l'autorità decidente e l'ampiezza dell'istruttoria.

La conclusione richiede, nondimeno, una precisazione. L'autonomia dei procedimenti non consente di neutralizzare vincoli sostanziali già definitivamente accertati e destinati a operare nello stesso modo in entrambe le sedi. Un vincolo paesaggistico, ambientale o urbanistico insuperabile conserva la propria efficacia anche nel procedimento successivo. Ciò che viene meno non è il vincolo sostanziale, ma la pretesa di attribuire al diniego della PAS un'efficacia preclusiva generale non prevista dalla legge.

La soluzione appare condivisibile perché distingue l'inoppugnabilità dell'atto dall'inesauribilità del potere amministrativo. Il provvedimento negativo non viene rimosso né disapplicato; più semplicemente, non impedisce l'esercizio di un diverso potere, caratterizzato da una nuova istruttoria e da una valutazione complessiva affidata alla conferenza di servizi. Le risultanze del primo procedimento possono essere nuovamente considerate, ma non vincolano automaticamente l'esito del secondo.

4. - La disponibilità delle aree: il contratto preliminare come segmento di una fattispecie progressiva. Il secondo profilo concerne la prova della disponibilità dei terreni. L'art. 12, comma 4 *bis* del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 richiedeva che il proponente dimostrasse, nel corso del procedimento, la disponibilità del suolo interessato dall'impianto, senza tuttavia imporne la proprietà⁴.

La sentenza riconduce il requisito a un titolo reale o personale idoneo a consentire un'utilizzazione non precaria dell'area. In tale nozione possono rientrare il diritto di superficie, la locazione, il comodato e anche un contratto preliminare, purché il contenuto concreto dell'accordo attribuisca al proponente poteri sufficienti rispetto alla fase procedimentale considerata.

Quest'ultima precisazione è decisiva. Il preliminare, di per sé, produce soltanto l'obbligo di stipulare il contratto definitivo e non trasferisce proprietà, possesso o godimento del fondo. Non sarebbe, quindi, corretto ricavare dalla pronuncia il principio secondo cui qualsiasi promessa di vendita sia sufficiente a dimostrare la disponibilità richiesta dalla normativa energetica.

Nel caso esaminato, l'idoneità del titolo derivava da un insieme coordinato di elementi: il preliminare, autenticato, registrato e trascritto, conteneva l'espressa autorizzazione del proprietario allo svolgimento delle attività preparatorie e la presentazione delle domande necessarie al conseguimento dei titoli; la posizione contrattuale era stata ceduta alla società proponente, alla quale un'ulteriore scrittura aveva attribuito la disponibilità del terreno, nei limiti previsti dal preliminare, per sviluppare il progetto e ottenere le relative autorizzazioni.

³ Per il regime applicabile *ratione temporis*, artt. 6, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Per i procedimenti avviati nel vigore del Testo unico FER, v. ora artt. 8 e 9, d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, come modificato dal d.lgs. 26 novembre 2025, n. 178.

⁴ Art. 12, comma 4 *bis*, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Sull'idoneità del preliminare a concorrere alla dimostrazione della disponibilità delle aree, Cons. Stato, Sez. IV 9 dicembre 2025, n. 9891, in *De jure*.

Il giudizio di sufficienza riguarda, dunque, questa specifica fattispecie negoziale e non il *nomen iuris* isolatamente considerato⁵.

La disponibilità va, inoltre, commisurata alla progressione temporale dell'operazione. Il potere necessario per presentare l'istanza non coincide necessariamente con quello richiesto per iniziare i lavori; quest'ultimo, a sua volta, non si identifica con il titolo destinato a sostenere l'esercizio dell'impianto per l'intera durata del progetto. Il preliminare, considerato insieme agli altri atti negoziali, può essere sufficiente nella fase autorizzativa se attribuisce i poteri necessari a sviluppare l'iniziativa. Prima della costruzione e durante l'esercizio occorre, invece, un titolo idoneo all'utilizzazione dell'area secondo le modalità e per la durata richieste dall'intervento.

5. -La qualifica del proponente: distinzione tra titolarità dell'impianto ed esercizio dell'attività agricola. La sentenza esclude che il titolare dell'impianto o il richiedente dell'autorizzazione debba necessariamente essere un imprenditore agricolo. La normativa applicabile al procedimento non imponeva né l'iscrizione del proponente come impresa agricola, né la coincidenza tra proprietario dell'impianto, titolare dell'autorizzazione e soggetto incaricato della coltivazione.

La conclusione trova conferma nella natura oggettiva della qualificazione agrivoltaica. Un impianto non diviene agrivoltaico perché appartenente a un agricoltore, così come non perde tale qualifica per il solo fatto di essere promosso da un operatore energetico. Rilevano la configurazione progettuale, l'effettiva prosecuzione dell'attività agricola e la capacità dell'assetto organizzativo di assicurarla nel tempo⁶.

Su questo punto è essenziale distinguere ancora una volta il piano autorizzativo da quello incentivante. Il d.m. 22 dicembre 2023, n. 436 individua quali beneficiari degli incentivi PNRR gli imprenditori agricoli e le associazioni temporanee di imprese comprendenti almeno un soggetto agricolo. Tale delimitazione riguarda, però, solo l'accesso alla misura di sostegno e non può essere trasformata in una condizione soggettiva generale per il rilascio di ogni autorizzazione agrivoltaica⁷.

L'assenza di una necessaria coincidenza soggettiva non significa, peraltro, che l'organizzazione della componente agricola possa rimanere indeterminata. Se il proponente energetico non esercita direttamente l'attività agricola, il progetto deve contenere un assetto credibile che individui le modalità della conduzione, gli obblighi del gestore agricolo, la durata del rapporto, i flussi informativi e i rimedi applicabili in caso di cessazione o inadempimento. La separazione soggettiva è ammissibile proprio perché può essere ricomposta sul piano organizzativo e contrattuale.

La pronuncia è quindi rilevante per aver evidenziato questo aspetto ed evitato una soggettivizzazione impropria dell'agrivoltaico. Resta, tuttavia, affidato all'istruttoria il compito di verificare che la dissociazione tra titolarità energetica e conduzione agricola non produca una componente rurale soltanto eventuale o revocabile, ma sia sostenuta da rapporti sufficientemente stabili e controllabili.

⁵ Sulla struttura del preliminare e sulla relativa tutela, artt. 1351, 2645 *bis* e 2932 c.c.; sulla cessione del contratto, artt. 1406 ss. c.c.

⁶ Nello stesso senso, con riferimento all'illegittimità di prescrizioni regionali che limitavano la presentazione delle domande a determinate categorie di operatori agricoli, Cons. Stato, Sez. IV 22 luglio 2026, n. 6004, in *One legale*, confermativa di T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 3 settembre 2025, n. 789, in <https://solom.it/requisiti-soggettivi-per-impianti-agrivoltaici/>.

⁷ Art. 4, d.m. 22 dicembre 2023, n. 436. Sulla funzione dell'ATI quale modello di coordinamento tra operatore energetico e impresa agricola, v. F. TEDIOLI, *Le associazioni temporanee di imprese nei progetti agrivoltaici: profili strutturali, autorizzativi e contrattuali*, in questa Riv., 2026, 2.

6. - Il piano agronomico: fattibilità tecnica, risultato produttivo e rischio d'impresa. La parte più propriamente tecnica della decisione riguarda il piano agronomico e il sindacato sulle valutazioni compiute in conferenza di servizi.

Il Consiglio di Stato osserva che l'amministrazione deve accertare la fattibilità tecnica della coltura, la compatibilità del progetto con le condizioni pedologiche e ambientali e la possibilità di mantenere l'attività agricola. Non è, invece, chiamata a garantire il successo commerciale della coltivazione o la redditività dell'iniziativa. Il rischio economico rimane in capo all'operatore.

La distinzione è corretta, ma non comporta l'irrilevanza della dimensione produttiva. Il piano agronomico non deve promettere un determinato utile, ma deve fornire elementi tecnicamente attendibili sulla coltura prescelta, sulle superfici effettivamente utilizzabili, sulle rese prevedibili, sull'interazione con i moduli, sulla meccanizzazione e sulla continuità della gestione. La libertà imprenditoriale riguarda il risultato economico; non esonera dalla dimostrazione della serietà agricola del progetto.

La disciplina sopravvenuta conferma tale impostazione, pur innalzando lo standard probatorio. La dichiarazione asseverata relativa alla capacità dell'impianto di conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile introduce, oggi, un parametro quantitativo ulteriore. Essa non era, però, applicabile all'autorizzazione del 2024 e non può essere utilizzata retroattivamente quale parametro di legittimità del provvedimento. Può essere richiamata soltanto sul piano sistematico, quale conferma della tendenza dell'ordinamento a rendere misurabile la continuità produttiva⁸.

La sentenza ribadisce, infine, i limiti del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica. La contrapposizione di una diversa opinione agronomica non basta a dimostrare l'illegittimità della valutazione amministrativa. Occorrono un errore manifesto, il travisamento dei dati, l'omessa considerazione di elementi decisivi o l'inattendibilità scientifica del metodo seguito. In assenza di tali indici, la consulenza tecnica d'ufficio non può essere impiegata per sostituire la valutazione del giudice a quella dell'amministrazione⁹.

Il punto di equilibrio è, dunque, duplice: il piano agronomico non è una garanzia di profitto, ma neppure una dichiarazione programmatica sottratta a verifica. Deve dimostrare, mediante dati e criteri controllabili, che la componente agricola è tecnicamente possibile e non meramente nominale.

7. - La coltivazione in vaso e la neutralità condizionata della tecnica colturale. Un distinto profilo di contestazione riguardava la scelta di coltivare in vaso. Secondo la tesi contraria al progetto, tale tecnica avrebbe reso irrilevanti le caratteristiche del terreno sottostante, trasformando l'intervento in un impianto fotovoltaico accompagnato da colture artificialmente collocate sotto i moduli.

Il Consiglio di Stato esclude che la coltivazione in vaso determini, di per sé, la perdita della natura agrivoltaica. La normativa non prescrive una specifica tecnica colturale e non impone che la produzione vegetale avvenga necessariamente mediante radicamento diretto nel suolo.

Il principio può essere condiviso a condizione di intenderlo come neutralità condizionata.

⁸ Art. 11 *bis*, comma 2, d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 gennaio 2026, n. 4. La disposizione, sopravvenuta rispetto all'autorizzazione del 2024, non costituisce parametro di legittimità *ratione temporis* del provvedimento impugnato.

⁹ Cons. Stato, Sez. VI 5 dicembre 2022, n. 10624, in <https://www.corteconti.it/Download?id=4d644a90-3352-41a3-b292-cc3c1559553c>. Il controllo può essere intrinseco, ma non sostitutivo.

La libertà della tecnica non equivale all'irrelevanza del rapporto tra attività agricola e sito di installazione. Anche una coltivazione fuori suolo deve essere inserita stabilmente nell'organizzazione produttiva, interessare superfici proporzionate, risultare compatibile con la struttura dell'impianto e assicurare una reale continuità agricola. Diversamente, qualunque attività vivaistica o coltura mobile, anche marginale, potrebbe essere utilizzata per attribuire formalmente natura agrivoltaica a un impianto sostanzialmente fotovoltaico.

La nozione legislativa oggi contenuta nel d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 conferma che il dato decisivo non è la tecnica in sé, ma la preservazione delle attività colturali o pastorali nel sito di installazione. Il riferimento al sito impone una connessione funzionale e non soltanto una prossimità fisica tra coltivazione e impianto¹⁰.

La tecnica colturale rimane, quindi, libera, ma il risultato qualificatorio non lo è. L'amministrazione deve verificare che la soluzione prescelta assicuri un'attività agricola effettiva, non occasionale e coerente con le caratteristiche complessive del progetto.

8. - Gli ambiti agricoli strategici: rilevanza della pianificazione e assenza di un divieto automatico. L'ultimo profilo affrontato dalla sentenza riguarda la localizzazione dell'impianto in aree qualificate dalla pianificazione territoriale come ambiti agricoli strategici.

Il Consiglio di Stato esclude che tale classificazione determini automaticamente l'inedificabilità dell'area o l'impossibilità di autorizzare un impianto agrivoltaico. In assenza di un espresso divieto normativo o di una specifica incompatibilità tecnica, la pianificazione agricola costituisce uno degli elementi da ponderare in conferenza di servizi, ma non si traduce in una preclusione assoluta¹¹.

La soluzione è coerente con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, applicabile *ratione temporis*, che consentiva la localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle zone classificate agricole, imponendo al contempo di considerare la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari, la biodiversità e il patrimonio culturale e paesaggistico rurale.

Ciò non riduce gli ambiti agricoli strategici a una classificazione priva di effetti. La loro presenza rafforza l'onere istruttorio e motivazionale: l'amministrazione deve considerare la qualità produttiva dei suoli, la struttura delle aziende esistenti, la continuità delle colture e l'impatto dell'intervento sulla funzione agricola territoriale. Le disposizioni regionali attribuiscono, infatti, a tali ambiti una funzione di tutela e orientamento della pianificazione locale¹².

La sentenza evita, quindi, due opposti automatismi: la qualificazione agricola strategica non equivale a un divieto legale generalizzato, ma neppure può essere ignorata in nome del solo interesse alla produzione energetica. Essa individua territori nei quali la compatibilità dell'intervento richiede una dimostrazione particolarmente rigorosa.

9. - Portata sistematica della decisione: una qualificazione funzionale e diacronica. La portata della pronuncia supera la soluzione delle singole questioni sottoposte al Consiglio di Stato. La decisione contribuisce a definire l'agrivoltaico come fattispecie complessa, nella quale elementi amministrativi, reali, contrattuali e agronomici concorrono alla realizzazione di un risultato unitario: la coesistenza durevole tra produzione energetica e attività agricola. La sentenza riconduce così ciascuna questione al suo corretto piano di valutazione. Né il precedente diniego della PAS, né la disponibilità del fondo fondata su un titolo diverso dalla

¹⁰ Art. 4, comma 1, lett. *f bis*), d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190.

¹¹ Art. 12, comma 7, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, nel testo applicabile *ratione temporis* al procedimento.

¹² Artt. 15, commi 4 e 5, e 18, comma 2, lett. c), l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12.

proprietà, né la qualifica non agricola del proponente assumono, di per sé, valore preclusivo. Allo stesso modo, la tecnica colturale prescelta e la classificazione dell'area come ambito agricolo strategico non determinano automaticamente l'incompatibilità del progetto.

Il superamento di tali automatismi non riduce, tuttavia, la consistenza dei requisiti sostanziali. Proprio la pluralità delle soluzioni soggettive, negoziali e colturali impone di accertare, in concreto, se l'assetto proposto sia idoneo ad assicurare un'integrazione effettiva e durevole tra produzione energetica e attività agricola. La flessibilità delle forme trova, dunque, il proprio limite nella serietà e nella continuità della componente agricola.

Da questa prospettiva emerge il carattere diacronico della qualificazione. Un impianto non può dirsi agrivoltaico per il solo fatto che il progetto contempli una coltura astrattamente compatibile: occorre che l'attività agricola sia concretamente avviata e proseguita durante l'esercizio, secondo modalità suscettibili di verifica. La natura agrivoltaica non si cristallizza, pertanto, nel provvedimento autorizzativo, ma deve conservarsi nel tempo.

La soluzione accolta dalla sentenza trova conferma nella disciplina sopravvenuta rispetto al provvedimento oggetto del giudizio, che ha reso più esplicita la natura funzionale della fattispecie. L'agrivoltaico non identifica una particolare configurazione dei moduli, né una determinata qualità soggettiva del proponente, ma una relazione stabile tra produzione energetica e attività agricola. In sede autorizzativa deve essere valutata l'idoneità del progetto a instaurare tale relazione; durante l'esercizio, la sua effettiva persistenza condiziona la conservazione della qualificazione agrivoltaica.

Francesco Tedioli