

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 166° - Numero 37

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

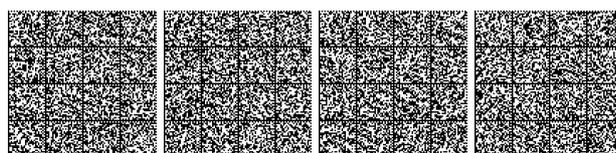
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 settembre 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Sanità pubblica – Impiego pubblico – Norme della Regione siciliana – Istituzione di aree funzionali per l'interruzione volontaria di gravidanza – Previsione che le aziende sanitarie e ospedaliere, nell'ambito delle ordinarie procedure selettive di reclutamento, dotano tali aree funzionali di idoneo personale non obiettore di coscienza – Previsione che qualora le aziende sanitarie e ospedaliere, per effetto della cessazione dei rapporti di lavoro o di successiva obiezione da parte del personale reclutato, rimangano prive di personale non obiettore, le stesse avviano procedure idonee a reintegrare le aree funzionali del personale non obiettore, nei limiti delle disponibilità delle piante organiche, entro 120 giorni dalla data della presentazione della dichiarazione di obiezione o della cessazione del rapporto di lavoro.

- Legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23 (Norme in materia di sanità), art. 2, comma 3.....

Pag. 1

- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Comuni, Province, Città metropolitane – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Esercizio associato di funzioni e servizi comunali – Ambiti territoriali ottimali – Gestione in forma associata per il tramite del Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA) – Gestione in forma associata per il tramite dell'amministrazione regionale – Funzioni e servizi comunali da svolgere a livello dell'ambito territoriale delle Unités des Communes valdôtaines – Convenzioni obbligatorie, per l'ufficio di segretario comunale, previste per i comuni aventi determinate caratteristiche – Denunciata previsione dell'obbligo, in luogo della possibilità, di esercitare in forma associata diverse categorie di funzioni e servizi comunali.

Comuni, Province, Città metropolitane – Segretario comunale – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Cessazione degli incarichi di segretario comunale o dell'Unité – Previsione che tutti gli incarichi di segretario cessano automaticamente, a prescindere dalla durata originariamente prevista, alla data delle elezioni generali comunali – Prosecuzione, per i segretari in servizio, nell'esercizio delle funzioni fino al termine del mese in cui è conferito l'ultimo incarico di segretario, secondo la procedura prevista dall'art. 20-*quater* della legge regionale n. 6 del 2014.

Comuni, Province, Città metropolitane – Segretario comunale – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Conferimento dell'incarico di segretario del Comune di Aosta – Possibilità di attribuzione dell'incarico a un dipendente del Comune, assunto a tempo indeterminato, appartenente alla qualifica dirigenziale, con un'anzianità di almeno tre anni nella qualifica, e che abbia svolto le funzioni di segretario per almeno un triennio negli ultimi dieci anni.

Comuni, Province, Città metropolitane – Sindaco – Unioni di Comuni – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Composizione della Giunta dell'Unité – Previsione che in caso di assenza o impedimento temporaneo, o di incompatibilità ai sensi della normativa regionale vigente in materia di elettorato passivo, il sindaco è sostituito dal vicesindaco – Previsione, nel caso di assenza, impedimento temporaneo o incompatibilità, di sindaco e vicesindaco, che il sindaco è sostituito da un assessore delegato di volta in volta.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 26 maggio 2025, n. 15 (Revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6, e 12 marzo 2002, n. 1), artt. 3, comma 1; 5, comma 1; 6, comma 1; 10; 13, comma 1; 15 e 16.

Pag. 6



N. 154. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 maggio 2025

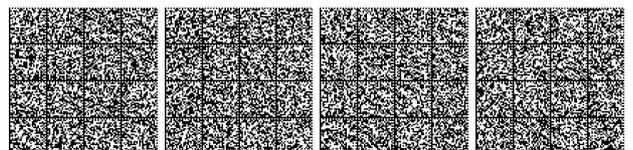
Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all’entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell’altezza totale dell’impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, ivi compreso il rispetto dell’art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – Raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un’istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all’interno di un’area individuata come non idonea, finalizzata al raggiungimento di un’intesa con la Regione – Previsione che qualora l’istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un’area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l’area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale n. 35 del 1995.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi 2, 5, 7, 8; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

Pag. 13

N. 155. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 12 giugno 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del

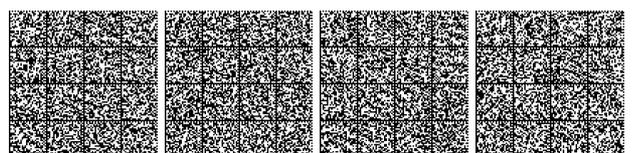


2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all’entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell’altezza totale dell’impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, ivi compreso il rispetto dell’art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – Raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un’istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all’interno di un’area individuata come non idonea, finalizzata al raggiungimento di un’intesa con la Regione – Previsione che qualora l’istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un’area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l’area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale n. 35 del 1995.

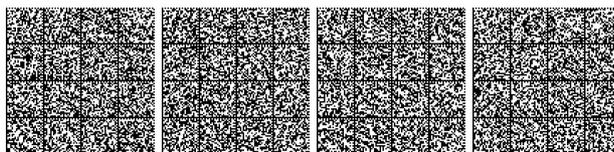
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi 2, 5, 7, 8; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

N. 156. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 giugno 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l’uso del suolo agricolo – Previsione che l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell’art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell’art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell’art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Previsione che l’art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell’art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all’ottenimento dei titoli per la costruzione e l’esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all’art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all’art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.



- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo. Pag. 60
- N. 157. Ordinanza del Tribunale di Ragusa dell’11 giugno 2025
- Reati e pene – Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti – Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all’art. 62, numero 6, cod. pen. sulla recidiva reiterata di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.**
- Codice penale, art. 69, quarto comma. Pag. 79
- N. 158. Ordinanza del Tribunale di Livorno del 22 aprile 2024
- Patrocinio a spese dello Stato – Mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali – Previsione che la parte ammessa al patrocinio nomina un avvocato scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell’ordine del luogo dove ha sede l’organismo di mediazione competente.**
- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell’articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 15-*quinquies*, comma 3. Pag. 82
- N. 159. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 26 giugno 2025
- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua tali aree al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all’art. 3, lettera f), m) ed n), art. 4, lettera e), dello statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione nonché secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e agli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), art.1, commi 1, lettera a), 5, 7, e Allegati A, B, C, D ed E. Pag. 86



N. 160. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 26 giugno 2025

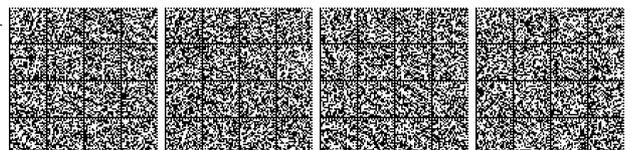
Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua tali aree al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all’art. 3, lettera f), m) ed n), art. 4, lettera e), dello statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione nonché secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi, 1, lettera a), 5, 7, e Allegati A, B, C, D ed E.

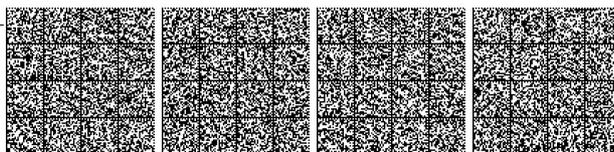
Pag. 105

N. 161. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 26 giugno 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua tali aree al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all’art. 3, lettera f), m) ed n), art. 4, lettera e), dello statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione nonché secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.



- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi, 1, lettera *a*), 5, 7, e Allegati A, B, C, D ed E. Pag. 124
- N. 162. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 30 maggio 2025
- Processo penale – Impugnazioni – Decisione sulla confisca in casi particolari nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Denunciata previsione, secondo il diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 gennaio 2020, n. 13539), che quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto per prescrizione il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44, comma 1, lettera *c*), del medesimo decreto, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.**
- Codice di procedura penale, art. 578-bis. Pag. 142



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Impiego pubblico – Norme della Regione siciliana – Istituzione di aree funzionali per l'interruzione volontaria di gravidanza – Previsione che le aziende sanitarie e ospedaliere, nell'ambito delle ordinarie procedure selettive di reclutamento, dotano tali aree funzionali di idoneo personale non obiettore di coscienza – Previsione che qualora le aziende sanitarie e ospedaliere, per effetto della cessazione dei rapporti di lavoro o di successiva obiezione da parte del personale reclutato, rimangano prive di personale non obiettore, le stesse avviano procedure idonee a reintegrare le aree funzionali del personale non obiettore, nei limiti delle disponibilità delle piante organiche, entro 120 giorni dalla data della presentazione della dichiarazione di obiezione o della cessazione del rapporto di lavoro.

– Legge della Regione siciliana 5 giugno 2025, n. 23 (Norme in materia di sanità), art. 2, comma 3.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12 - pec: roma@mailcert.avvocaturastato.it contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente della Regione in carica per l'impugnazione della legge della Regione Siciliana 5 giugno 2025, n. 23, pubblicata sul Supplemento ordinario n. 1 alla *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana n. 26 del 13 giugno 2025, rubricata «Norme in materia di sanità», in relazione al suo articolo 2, comma terzo. La disposizione impugnata.

Nella seduta del 4 agosto 2025, il Consiglio dei ministri ha deliberato di impugnare la legge regionale della Sicilia n. 23 del 2025, in relazione al suo articolo 2, comma terzo.

La legge regionale siciliana n. 23 del 2025 reca disposizioni varie in materia di sanità.

L'articolo 2 della legge regionale, rubricato «Aree funzionali per l'interruzione volontaria di gravidanza», stabilisce, al comma primo, che, ai fini dell'applicazione della legge 22 maggio 1978, n. 194 e successive modificazioni, le aziende sanitarie e ospedaliere del Servizio sanitario regionale istituiscano, laddove non siano già presenti, le aree funzionali dedicate all'interruzione volontaria di gravidanza («IVG») in seno alle Unità operative complesse di ginecologia e ostetricia.

Il comma secondo di tale articolo dispone che l'assessore regionale per la salute, con proprio decreto da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, definisca gli indirizzi relativi al funzionamento e all'organizzazione delle aree funzionali dedicate all'IVG.

Nel primo periodo del comma terzo, il medesimo articolo 2 della legge regionale prevede che «[l]e Aziende sanitarie e ospedaliere, nell'ambito delle ordinarie procedure selettive di reclutamento già previste nei piani triennali dei fabbisogni di personale, dotano le aree funzionali di cui al comma 1 di idoneo personale non obiettore di coscienza».

Nel periodo successivo, ultimo di tale comma terzo, l'articolo 2 della legge regionale stabilisce, infine, quanto segue:

«Qualora le Aziende sanitarie e ospedaliere, per effetto della cessazione dei rapporti di lavoro o di successiva obiezione da parte del personale reclutato ai sensi del presente comma, rimangano prive di personale non obiettore, le stesse avviano procedure idonee a reintegrare le aree funzionali del personale non obiettore, nei limiti delle disponibilità delle piante organiche, entro centoventi giorni dalla data della presentazione della dichiarazione di obiezione o della cessazione del rapporto di lavoro».

Il quadro normativo di riferimento.

La norma impugnata interferisce con ambiti materiali che, oltre ad essere evidentemente presidiati da precetti di rango costituzionale, sono regolati dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, quali l'organizzazione dei servizi sanitari — nella misura in cui questi siano chiamati a garantire gli interventi dell'interruzione volontaria della gravidanza nei casi previsti dalla legge, alla luce del riconoscimento del diritto all'obiezione di coscienza — e la disciplina dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.



Con riferimento al primo di tali settori, viene in rilievo la legge 22 maggio 1978, n. 194, recante «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza».

L'art. 9, comma primo, di tale legge stabilisce che il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie non è tenuto a prendere parte agli interventi per l'interruzione della gravidanza, oltre che alle procedure ad essa preliminari, quando sollevi obiezione di coscienza, con preventiva dichiarazione. Tale dichiarazione deve essere comunicata entro un mese dal conseguimento dell'abilitazione o dall'assunzione presso un ente tenuto a fornire prestazioni dirette alla interruzione della gravidanza o dalla stipulazione di una convenzione con enti previdenziali che comporti l'esecuzione di tali prestazioni.

Il successivo comma secondo prevede, tuttavia, che l'obiezione può sempre essere revocata o venire proposta anche al di fuori dei termini di cui al precedente comma, ancorché con efficacia temporale differita.

In base a un'opinione comunemente condivisa, al diritto di obiezione di coscienza deve attribuirsi rango costituzionale, sulla scorta di quanto affermato nella sentenza n. 467 del 1991, nella quale la Corte — in quel caso, con riguardo al servizio militare — ne ha riconosciuto la natura di diritto inviolabile dell'uomo, che trova fondamento nella libertà di coscienza⁽¹⁾e, segnatamente, negli articoli 2, 19 e 21 della Costituzione.⁽²⁾

In ragione del riconoscimento del diritto all'obiezione di coscienza, il comma quarto dell'articolo 9 in esame stabilisce, quindi, che «[g]li enti ospedalieri e le case di cura autorizzate sono tenuti in ogni caso ad assicurare l'espletamento delle procedure previste dall'art. 7 e l'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza richiesti secondo le modalità previste dagli articoli 5, 7 e 8. La regione ne controlla e garantisce l'attuazione anche attraverso la mobilità del personale».

Venendo al tema dell'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione, occorre prendere le mosse dalla consolidata giurisprudenza della Corte che, sul fondamento degli artt. 97, 51, comma primo e 3 della Costituzione, ha escluso la legittimità costituzionale di procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violando il carattere pubblico del concorso (si veda la sentenza n. 227 del 2013 e le sentenze n. 293 del 2009 e nn. 100 e 225 del 2010, ivi richiamate) e che si risolvano in un privilegio indebito in favore delle persone appartenenti alla categoria cui è riservato l'accesso all'impegno pubblico in questione (si veda la sentenza n. 62 del 2012).

In continuità con tale consolidato orientamento si veda, tra le più recenti, la sentenza n. 227 del 2021, che ha ritenuto incostituzionale, in base ai parametri sopra richiamati, una disposizione di una legge regionale della Sardegna che, prevedendo un'ingiustificata deroga al principio costituzionale del pubblico concorso, vincolava un'amministrazione regionale a bandire una procedura concorsuale secondo modalità tali da risolversi in una riserva integrale dei posti messi a concorso a favore di soggetti determinati (nella circostanza, i dipendenti di un ente privato).

La Corte ha, ben vero, ammesso che eventuali restrizioni della platea dei soggetti legittimati a partecipare al concorso possano eccezionalmente considerarsi ragionevoli in presenza di «particolari situazioni, che possano giustificare per una migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione» (*cf.*, per tutte, la sentenza n. 373 del 2002).

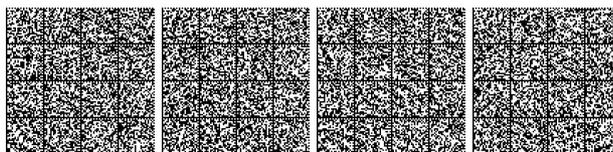
Ogni eventuale, eccezionale, restrizione deve, tuttavia, superare un vaglio di ragionevolezza e proporzionalità, il quale implica che la restrizione medesima deve essere idonea a realizzare l'obiettivo di interesse pubblico perseguito e non deve andare oltre quanto necessario per garantirlo.

Nel nostro caso, come si vedrà più diffusamente *infra*, la norma regionale impugnata non riesce a superare il test di ragionevolezza e proporzionalità, in entrambe le descritte direzioni. La disposizione non è sufficiente a garantire lo scopo che si propone. Ed essa, nondimeno, va oltre quanto necessario per ottenerlo, poiché le finalità che si propone possono essere conseguite con mezzi meno lesivi di altri valori costituzionali o di situazioni giuridiche individuali riconosciute dalla Costituzione.

Nel giudizio sulla ragionevolezza e proporzionalità della norma, poi, deve necessariamente inserirsi anche il bilanciamento tra gli interessi che vengono in gioco e, in questo contesto, dovrà necessariamente tenersi conto del fatto che

(1) Si veda, in tal senso, la sentenza n. 43 del 1997, secondo la quale gli «artt. 2, 3, 19 e 21, primo comma, della Costituzione (...), come riconosciuti dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 196 del 1987 e 467 del 1991), contengono un insieme di elementi normativi convergenti nella configurazione unitaria di un principio di protezione dei cosiddetti diritti della coscienza» (punto 5 della motivazione in diritto).

(2) Nello stesso senso, sempre in tema di obiezione di coscienza rispetto al servizio militare, si vedano, per tutte, Corte europea dei diritti dell'Uomo, 7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia* e 7 giugno 2016, *Ydemir c. Turchia*, che fanno applicazione dell'art. 9 della Convenzione («Libertà di pensiero, di coscienza e di religione»). Il diritto all'obiezione di coscienza è, del resto, riconosciuto come diritto fondamentale dalla generalità delle nazioni civili, sovente in forma espressa nelle Carte costituzionali: *cf.*, ad esempio, i Paesi Bassi all'art. 99 della propria Costituzione, l'Austria all'art. 9, comma terzo, la Spagna all'art. 30, commi secondo e terzo, il Portogallo all'art. 41 comma quinto.



i principi costituzionali sacrificati dalla norma regionale non sono esclusivamente quelli che fondano la regola del pubblico concorso, ma anche – come si è visto – quelli che presiedono al riconoscimento dell’obiezione di coscienza quale diritto inviolabile dell’uomo.

Trascorrendo agli elementi di diritto positivo rinvenibili nella legislazione statale, il principio del pubblico concorso trova riscontro nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e, in particolare, nell’art. 35, comma 3, il quale stabilisce quanto segue:

«3. Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l’imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all’ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

c) – e-bis (...)».

Il disfavore per i pubblici concorsi interamente riservati a particolari categorie è ribadito dal «Regolamento recante norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi» (decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1994, n. 497), che all’art. 5, comma 1, stabilisce che «[n]ei pubblici concorsi, le riserve di posti in favore di particolari categorie di cittadini, comunque denominate, non possono complessivamente superare la metà dei posti messi a concorso». Benché tale regolamento non sia direttamente applicabile al reclutamento del personale del Servizio sanitario nazionale, è evidente che il comma testé trascritto recepisce ed enuncia un principio fondamentale della materia, che permea l’intera legislazione statale.

La Corte ha, del resto, ripetutamente chiarito che le disposizioni contenute nell’art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e del Regolamento sull’accesso agli impieghi «esprimono il carattere indefettibile del pubblico concorso, che ritrova nella natura aperta della procedura selettiva, in più occasioni ribadita [dalla] Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2021, n. 227 del 2013, n. 299 del 2011, n. 225 del 2010 e n. 293 del 2009), un suo elemento essenziale» (così la sentenza n. 140 del 2023, punto 7.1 della motivazione in diritto).

La disposizione della legge regionale impugnata è illegittima per i seguenti.

MOTIVI

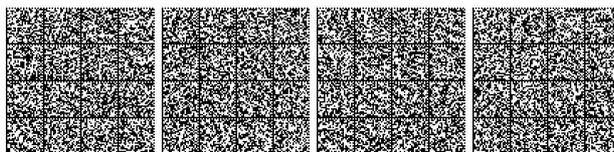
1) In relazione all’art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell’«ordinamento civile». Violazione dell’art. 17 della legge costituzionale n. 2 del 1948 («Statuto della Regione Siciliana»).

Si è visto che l’art. 2, comma 3, della legge della Regione Siciliana n. 23 del 2025 prescrive alle aziende sanitarie e ospedaliere di dotare le aree dedicate all’interruzione volontaria di gravidanza di personale non obiettore di coscienza e che tali enti – al ricorrere delle condizioni previste dal medesimo comma – debbano avviare procedure idonee a reintegrare le aree funzionali di medici e altro personale sanitarie non obiettore.

In altri termini – e così evidentemente esorbitando dalle competenze statutarie della Regione Siciliana – la norma censurata finisce per prefigurare future procedure concorsuali riservate al personale non obiettore di coscienza, interferendo, in modo costituzionalmente non consentito, sui requisiti di accesso agli impieghi pubblici.

Ne risulta, conseguentemente, violato l’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia dell’ordinamento civile, cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso agli impieghi della pubblica amministrazione (si confronti, al riguardo, la sentenza n. 255 del 2022), al pari dell’art. 17 dello Statuto della Regione Siciliana, che richiama «i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

La norma viola, in particolare, il parametro interposto dell’articolo 35, comma 3, lett. b), del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché quello dell’articolo 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, in tema di riserve nei concorsi, nella misura in cui, come già condiviso dalla



Corte nella citata sentenza n. 140 del 2023 e nella giurisprudenza ivi richiamata, questo codifica un principio fondamentale della materia dell'accesso ai pubblici impieghi (e delle disposizioni settoriali per l'accesso alle professioni sanitarie).

Parimenti violato è il parametro interposto costituito dall'art. 9 della legge n. 194 del 1978, visto che questo non prevede eccezioni ai descritti principi generali in materia di accesso agli impieghi pubblici, tanto meno l'indizione di concorsi riservati al personale non obiettore, quale mezzo per assicurare l'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza e le procedure ad essi preliminari, ma rinvia a modalità diverse, quali le procedure di mobilità del personale.

Si è visto, infatti, che il plesso normativo statale non impone alle regioni di garantire la presenza nei ruoli sanitari di personale non obiettore, ma l'obbligo «di assicurare l'espletamento degli interventi interruttivi richiesti».

Tale obbligo può essere assolto anche attraverso diverse forme di rapporto con la pubblica amministrazione, che vanno dalla mobilità temporanea, all'utilizzo di forme di lavoro flessibile.

In ogni caso, anche nella denegata ipotesi in cui volesse immaginarsi per un attimo – la necessità di derogare ai principi suddetti mediante una limitazione nell'accesso ai concorsi, tale restrizione dovrebbe trovare la propria fonte giustificatrice in una norma di legge statale, che solo potrebbe giustificare le limitazioni de quibus purché ricollegabili a esigenze obiettive e comunque volte a escludere trattamenti differenziati (il diritto vivente appare consolidato in tale senso, fin da Tar Liguria, sentenza 3 luglio 1980, 396).

Non v'è, infatti, chi non veda come la ricerca di un tale delicato punto di equilibrio spetti in via esclusiva al legislatore statale in quanto in condizione di compiere una valutazione globale e omnicomprensiva dei molteplici interessi rilevanti e, quindi, in grado di assicurare l'effettività e la continuità del servizio esame in termini uniformi sull'intero territorio nazionale.

2) *Violazione degli artt. 3, 51, comma primo, e 97 della Costituzione.*

Il vizio sopra denunciato è assorbente e si ritiene possa rendere superfluo l'esame delle ulteriori censure che si vanno a proporre.

In ogni caso, la norma in esame, nella misura in cui incide negativamente sulla possibilità di tutti i potenziali aspiranti di partecipare alle procedure concorsuali, viola, altresì, il disposto di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, oltre che il principio della parità di accesso agli uffici pubblici enunciato nell'art. 51, comma primo, Cost..

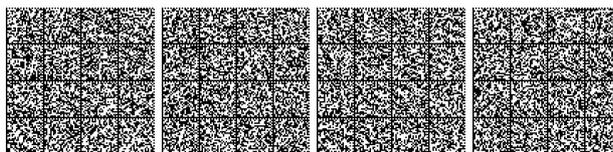
La prospettata formula concorsuale «riservata», infatti, lede il principio fondamentale di eguaglianza, nella misura in cui esclude determinate categorie di soggetti in ragione delle loro convinzioni personali e morali. Ancorché la disciplina regionale non preveda espressamente una procedura selettiva riservata ai soli obiettori, una tale riserva risulta giocoforza imposta dalla circostanza che la procedura è avviata per la sola selezione di personale da dedicare al servizio di interruzione volontaria della gravidanza (sub specie «di idoneo personale non obiettore di coscienza») e, per ciò stesso, lede la libertà di accedere al concorso da parte di chi ritenga tale pratica inconciliabile con le ragioni della propria coscienza, risolvendosi in un'esclusione discriminatoria dei candidati obiettori.

In altre parole, il pregiudizio ai suddetti valori costituzionali – di per sé indotto dalla previsione di concorsi riservati a particolari categorie – è aggravato dalla circostanza che i requisiti sui quali si fonda la selezione degli ammessi al concorso attiene ad aspetti che coinvolgono scelte fondamentali di coscienza, che – oltre a non poter essere oggettivamente verificati all'atto della partecipazione al concorso – non riguardano né le competenze professionali, né il merito. Individuare in tali aspetti il requisito per l'accesso al pubblico impiego realizza, quindi, una palese discriminazione fondata sulle convinzioni personali di natura etico - morale.

E, per altro verso, tale restrizione della platea dei partecipanti – fondata, come detto, su caratteristiche diverse da quelle professionali e di merito – induce, di per sé, un vulnus al buon andamento della pubblica amministrazione, poiché nega la massima partecipazione e preclude, di conseguenza, una selezione ottimale delle risorse umane.

Lungi dal rappresentare un'equilibrata soluzione per il contemperamento dei contrapposti interessi in gioco, la misura legislativa regionale si dimostra, poi, irragionevole e sproporzionata.

Si è visto, infatti, che la legge n. 194 del 1978 riconosce che il diritto all'obiezione di coscienza per il personale sanitario può essere esercitato in qualsiasi momento. Né, tale legge, potrebbe prevedere qualcosa di diverso, stante la natura di incompressibile diritto fondamentale, di rango costituzionale, del diritto di obiezione di coscienza.



Non è, dunque, in alcun modo evitabile che coloro che risulteranno vincitori delle selezioni pubbliche prefigurate dalla legge regionale in esame possano dichiararsi obiettori in un momento successivo all'assunzione. Il che ben potrebbe verificarsi — anche indipendentemente da ogni dolosa preordinazione al momento della partecipazione al concorso — in ragione del fatto che si tratta di scelte di coscienza che possono maturare o mutare nel tempo (in relazione alla formazione individuale, spirituale ed esperienziale dell'individuo).

Tanto meno il contratto di lavoro potrebbe impedire al medico di manifestare l'obiezione di coscienza o prevedere la risoluzione del rapporto in caso di obiezione sopravvenuta.

Ne consegue che il ricorso a procedure selettive come quelle delineate dalla legge in esame, nonostante l'arretrato pregiudizio a valori costituzionali, non sarebbe comunque risolutivo nel garantire il risultato che il legislatore regionale si prefigge.

Oltre che sproporzionata, per così dire, «per difetto», la norma lede il principio di proporzionalità anche per eccesso, andando oltre quanto necessario per assicurare i servizi sanitari che attengono all'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza all'espletamento delle connesse procedure, come richiesto dall'art. 9, comma quarto, della legge n. 194 del 1978.

Risulta, infatti, del tutto indimostrato che l'obiettivo che la legge regionale si propone non possa essere conseguito con misure meno lesive di valori costituzionali — segnatamente, il principio del pubblico concorso e il diritto inviolabile di obiezione di coscienza — quali, come già rilevato, le procedure di mobilità (cui allude il citato art. 9, comma quarto, citato) o il ricorso a forme di lavoro flessibile.

3) *Violazione degli artt. 2, 19 e 21 della Costituzione.*

La norma impugnata viola, altresì, le norme in rubrica, già per il fatto di realizzare una discriminazione fondata sulle convinzioni personali e di coscienza.

Ma essa le viola anche nel momento in cui pone in insanabile conflitto la libertà di coscienza — che tali norme tutelano, riconoscendo il diritto di obiezione quale diritto fondamentale — e il diritto al lavoro, garantito dall'art. 4 della Costituzione.

Ammettere che si diano procedure concorsuali riservate ai medici e al personale sanitario non obiettore di coscienza vorrebbe dire, infatti, porre degli individui dinnanzi alla alternativa — per certi versi drammatica — di dover privilegiare le proprie necessità e aspirazioni personali e di vita rispetto alle ragioni della propria coscienza, minando la relativa libertà, tutelata dal combinato disposto dei richiamati articoli della Costituzione.

Ciò tanto più ove si consideri che — anche a voler ipotizzare che il diritto inviolabile in questione sia in certa misura bilanciabile con altri interessi di rango costituzionale — la norma regionale impugnata, come più volte evidenziato, individua un punto di equilibrio del tutto irragionevole, dimostrandosi inadeguata al conseguimento di quegli interessi e sproporzionata, nella misura in cui quei medesimi interessi possono essere conseguiti con mezzi meno invasivi delle libertà degli individui.

Anche per tali ragioni, pertanto, la disposizione di legge regionale impugnata deve essere annullata.

P.Q.M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'articolo 2, comma terzo, legge della Regione Siciliana 5 giugno 2025, n. 23.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 4 luglio 2025.

Roma, 7 luglio 2025

L'Avvocato dello Stato: FIORENTINO



N. 28

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Comuni, Province, Città metropolitane – Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Esercizio associato di funzioni e servizi comunali – Ambiti territoriali ottimali – Gestione in forma associata per il tramite del Consorzio degli enti locali della Valle d’Aosta (CELVA) – Gestione in forma associata per il tramite dell’amministrazione regionale – Funzioni e servizi comunali da svolgere a livello dell’ambito territoriale delle Unités des Communes valdôtaines – Convenzioni obbligatorie, per l’ufficio di segretario comunale, previste per i comuni aventi determinate caratteristiche – Denunciata previsione dell’obbligo, in luogo della possibilità, di esercitare in forma associata diverse categorie di funzioni e servizi comunali.

Comuni, Province, Città metropolitane – Segretario comunale – Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Cessazione degli incarichi di segretario comunale o dell’Unité – Previsione che tutti gli incarichi di segretario cessano automaticamente, a prescindere dalla durata originariamente prevista, alla data delle elezioni generali comunali – Prosecuzione, per i segretari in servizio, nell’esercizio delle funzioni fino al termine del mese in cui è conferito l’ultimo incarico di segretario, secondo la procedura prevista dall’art. 20-*quater* della legge regionale n. 6 del 2014.

Comuni, Province, Città metropolitane – Segretario comunale – Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Conferimento dell’incarico di segretario del Comune di Aosta – Possibilità di attribuzione dell’incarico a un dipendente del Comune, assunto a tempo indeterminato, appartenente alla qualifica dirigenziale, con un’anzianità di almeno tre anni nella qualifica, e che abbia svolto le funzioni di segretario per almeno un triennio negli ultimi dieci anni.

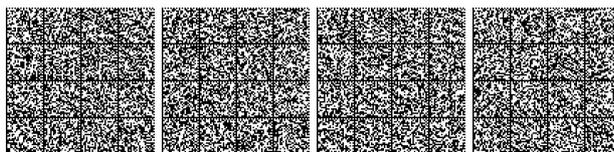
Comuni, Province, Città metropolitane – Sindaco – Unioni di Comuni – Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2014 – Composizione della Giunta dell’Unité – Previsione che in caso di assenza o impedimento temporaneo, o di incompatibilità ai sensi della normativa regionale vigente in materia di elettorato passivo, il sindaco è sostituito dal vicesindaco – Previsione, nel caso di assenza, impedimento temporaneo o incompatibilità, di sindaco e vicesindaco, che il sindaco è sostituito da un assessore delegato di volta in volta.

– Legge della Regione Valle d’Aosta 26 maggio 2025, n. 15 (Revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6, e 12 marzo 2002, n. 1), artt. 3, comma 1; 5, comma 1; 6, comma 1; 10; 13, comma 1; 15 e 16.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, nei cui ufficio domicilia in Roma - via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Valle d’Aosta, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica per l’impugnazione della legge regionale 26 maggio 2025 n. 15 della Regione Valle d’Aosta, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Valle d’Aosta 10 giugno 2025, n. 29, recante «Revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6, e 12 marzo 2002, n. 1», con riferimento agli articoli 3, comma 1; 5, comma 1; 6, comma 1; 13, comma 1; 10; 15; 16; in quanto tali disposizioni si pongono in contrasto, per come meglio si articolerà di seguito, con gli articoli 3, 5, 97, 114, della Costituzione e con l’art. 2, comma 1, alinea e lettera b), dello Statuto della Regione Valle d’Aosta in materia di limiti alla relativa potestà legislativa primaria;

Deliberato del Consiglio dei ministri nella riunione del 4 agosto 2025.

1. La legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 26 maggio 2025, n. 15, recante «Revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6 e 12 marzo 2002, n. 1» interviene a modificare ampiamente la legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, recante «Nuova disciplina dell’esercizio associato di fun-



zioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane», innovando la disciplina delle modalità di esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei comuni e degli altri enti locali con la finalità di incrementare la qualità e l'omogeneità dei servizi ai cittadini.

2. La legge individua le funzioni ed i servizi comunali da svolgere a livello delle Unités des communes valdôtaines (enti locali, dotati quindi di personalità giuridica di diritto pubblico), fra le quali lo sportello unico degli enti locali ed i servizi alla persona, nonché quelli di supporto alle istituzioni scolastiche e la stipula delle convenzioni per l'attivazione delle forme associate di esercizio di funzioni e servizi.

3. Altre disposizioni ineriscono alla figura del segretario, non soltanto nel quadro dell'esercizio associato di funzioni tra più comuni, ma anche di singoli comuni, sul piano del trattamento economico dei segretari, sul conferimento e sulla cessazione degli incarichi, soffermandosi anche, in particolare, sulle modalità di individuazione del segretario del Comune di Aosta.

4. Dette disposizioni presentano i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

I. Violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione al combinato disposto degli articoli 5, 114 e 97 della Costituzione, recanti principi, quali quelli autonomistico e quello di buon andamento dell'amministrazione, che rientrano, anche ai fini della legislazione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tra i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», e comunque di valori costituzionali con i quali la legislazione valdostana deve porsi «in armonia», e dell'art. 2, primo comma, alinea e lettera b), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, in materia di limiti alla relativa potestà legislativa primaria.

5. Il presente motivo di ricorso afferisce alle seguenti disposizioni della legge regionale in esame:

a) l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 2 della legge regionale n. 6 del 2014, alle lettere b) e c) del comma 1 del predetto l'art. 2, dispone che i Comuni esercitano funzioni e servizi comunali in forma associata, nell'ambito territoriale delle Unités des Communes valdôtaines, anziché che essi le possano esercitare; e nella parte in cui riferisce la disciplina di cui al successivo comma 2 del medesimo art. 2 esclusivamente alle predette ipotesi di esercizio obbligatorio;

b) l'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2014, dispone che i Comuni esercitano funzioni e servizi comunali in forma associata per il tramite del CELVA, anziché che essi le possano esercitare; e nella parte in cui riferisce la disciplina di cui al successivo comma 2 del medesimo art. 4 esclusivamente alle predette ipotesi di esercizio obbligatorio;

c) l'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 6 della legge regionale n. 6 del 2014, dispone che i Comuni esercitano funzioni e servizi comunali in forma associata per il tramite dell'Amministrazione regionale, anziché che essi le possano esercitare;

d) l'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 16 della legge regionale n. 6 del 2014, dispone che alle Unités des Communes valdôtaines è affidato l'esercizio obbligatorio di funzioni e servizi comunali, anziché che tale esercizio possa essere ad esse affidato facoltativamente;

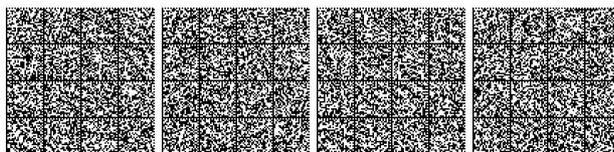
e) l'art. 15, della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 18 della legge regionale n. 6 del 2014, dispone che i Comuni esercitano come ivi disposto tutte le funzioni e i servizi non riservati ai soggetti ivi individuati, anziché fare riferimento ai servizi che detti Comuni non abbiano ritenuto di riservare ai soggetti ivi individuati;

f) l'art. 16 della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui, nell'introdurre nella legge regionale n. 6 del 2014 l'art. 20-bis, commi 3 e 4, nonché comma 7, fa riferimento anche a convenzioni obbligatorie.

6. In via preliminare, si rileva che la legge regionale 26 maggio 2025, n. 15, ha operato una revisione della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6, e 12 marzo 2002, n. 1.

7. In particolare, per quel che rileva ai fini del presente profilo di illegittimità, con le sopra citate disposizioni della legge regionale in esame è stato previsto l'obbligo di esercitare in forma associata diverse categorie di funzioni e servizi comunali.

8. La gestione in forma associata è stata disciplinata secondo differenti modalità, che consistono, per determinate ipotesi, nell'accesso a una Unité des Communes valdotaines di cui all'art. 8 della legge regionale impugnata ovvero, per altre, nella stipula di convenzioni tra i Comuni e i soggetti di cui agli articoli 4, 5 e 6 della citata legge regionale.



9. Sennonché, la previsione di una forma associativa con carattere di obbligatorietà — già introdotta dalla legge regionale n. 6/2014 e poi successivamente eliminata dalla legge regionale n. 15/2020 — si pone in chiara contraddizione con i principi di diritto esposti da codesta Corte nella sentenza n. 33 del 2019, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento».

10. Nello specifico, la sentenza in esame ha evidenziato che una disciplina che prevede, in via generalizzata, l'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali «sconta (...) in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina».

11. Evidentemente, i principi di diritto affermati in tale pronuncia non possono che valere, e soprattutto vincolare, il legislatore regionale e, pertanto, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

12. Difatti, lo Statuto speciale di tale Regione, seppure le assegna competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 2, primo comma, lettera *b*)), prevede che essa debba esplicitarsi entro i consueti limiti dell'«armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 2, primo comma, alinea).

13. Conseguentemente, nel prevedere in via generalizzata l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata di taluni servizi ovvero funzioni comunali, la legge regionale oggetto del presente giudizio di impugnativa risulta adottata in violazione non soltanto del parametro dell'art. 117 della Costituzione (cui corrisponde la disposizione statutaria speciale di cui all'art. 2, primo comma, alinea e lettera *b*), dello Statuto valdostano), ma anche di quelli di cui agli articoli 3, 5 e 97 della Costituzione: e quindi, di disposizioni che risultano indubbiamente portatrici di «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e, comunque, di valori costituzionali con i quali la legislazione valdostana non potrà che doversi porre «in armonia».

14. Invero, come già evidenziato da codesta Corte nella richiamata pronuncia n. 33/2019, anche in questa ipotesi la generalizzata previsione dell'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni e servizi comunali ivi indicati finisce per realizzare una soluzione sproporzionata e, comunque, non in linea con la «geografia funzionale», imponendo un forte sacrificio all'autonomia comunale senza che ciò trovi ragione nell'obiettivo perseguito dal legislatore regionale.

15. Difatti, nella prospettiva del legislatore regionale, la revisione della disciplina in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali ha l'esplicito «obiettivo di incrementare la qualità e l'omogeneità delle prestazioni erogate ai cittadini» (*cf.*, in questo senso, art. 2 della legge regionale n. 15/2025).

16. Sennonché, la previsione astratta e generalizzata di tale obbligo, senza l'individuazione di apposite esenzioni, che tengano conto delle situazioni differenziate che (inevitabilmente) caratterizzano il territorio regionale, non garantisce — neppure in linea astratta — il perseguimento di tale obiettivo, che, al contrario, per essere concretamente soddisfatto, deve necessariamente calarsi nelle — e coordinarsi con le — concrete peculiarità delle singole realtà comunali e geografiche che compongono la Regione, nell'ottica della massima efficienza e accessibilità del sistema amministrativo.

17. Pertanto, a mente della citata fondamentale sentenza e a fronte dei parametri ivi enucleati a fini decisori, a nessun legislatore competente, inclusa la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, è costituzionalmente consentito imporre ai comuni rientranti nel rispettivo territorio la gestione obbligatoriamente asso-



ciata di funzioni e servizi comunali, dovendosi in ogni caso tutelare l'autonomia costituzionalmente garantita a ciascun comune, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in conformità con i ricordati criteri di facoltatività fissati dalla sentenza n. 33 del 2019.

II. Violazione dell'art. 99, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000), norma interposta ai così violati parametri di cui all'art. 3 della Costituzione, in relazione al combinato disposto degli articoli 5, 114 e 97 della Costituzione, recanti principi, quali quello autonomistico e quello di buon andamento dell'amministrazione, che rientrano, anche ai fini della legislazione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tra i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e comunque di valori costituzionali con i quali la legislazione valdostana deve porsi «in armonia», e dell'art. 2, primo comma, alinea e lettera *b*), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, in materia di limiti alla relativa potestà legislativa primaria.

18. Con il presente motivo di impugnazione, si impugna l'art. 16 della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui inserisce l'art. 20-*quater* nella legge regionale n. 6 del 2014, il cui comma 2 si pone in contrasto con i sopra indicati parametri costituzionali.

19. Più nello specifico, l'art. 16 della legge regionale n. 15 del 2025 introduce nella legge regionale n. 6 del 2014 il capo *V-bis*, rubricato «Segretari degli enti locali» e composto dagli articoli da 20-*bis* a 20-*sexies*.

20. Da tali disposizioni risulta delineata una disciplina che si discosta in parte — e, soprattutto, illegittimamente — da quella tracciata dai principi ricavabili dalla normativa nazionale.

21. Nello specifico, l'art. 20-*quater*, comma 2, prevede che: «Tutti gli incarichi di segretario cessano automaticamente, quale che sia la durata originariamente prevista, alla data delle elezioni generali comunali. I segretari in servizio continuano a esercitare le loro funzioni fino al termine del mese in cui è conferito l'ultimo incarico di segretario secondo la procedura di cui al presente articolo».

22. Così facendo, la disposizione richiamata finisce per dettare una disciplina relativa all'avvicendamento tra segretari comunali che non risulta conforme a quella fissata dalle pertinenti disposizioni statali.

23. In particolare, l'art. 99, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000), prevede che: «[...] la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario». Il successivo comma 3 del richiamato art. 99, prevede poi che: «La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato».

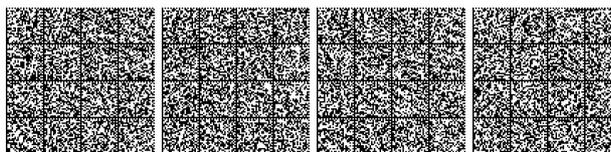
24. Da un semplice confronto tra le disposizioni ora richiamate emerge che:

i) la nuova disciplina regionale ridimensiona notevolmente — in misura da ritenersi eccessiva ai fini della necessaria valutazione della sua compatibilità costituzionale — l'istituto della *prorogatio* delle funzioni del segretario, che viene consentita limitatamente al solo mese delle elezioni generali a fronte, invece, dei quattro mesi dall'insediamento previsti dal citato Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

ii) nella normativa regionale che, in questa sede, si impugna, risulta, poi, del tutto assente l'istituto della conferma automatica dell'incarico che, al contrario, per il Testo unico, si realizza decorso il termine massimo di quattro mesi dall'insediamento del nuovo sindaco (*cf.* art. 99, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000).

25. Una tale disciplina risulta pertanto violativa dei parametri costituzionali sopra indicati.

26. A tal fine, preme richiamare quanto statuito da codesta Corte nella sentenza n. 23 del 2019, laddove ha affermato che il segretario «decaduto “automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco”, come si esprime la legge, [è] ciononostante chiamato a continuare nelle sue funzioni per un periodo non breve, non inferiore a due e non superiore a quattro mesi, in attesa di eventuale conferma, a garanzia della stessa continuità dell'azione amministrativa». In particolare, in tale pronuncia, codesta Corte ha evidenziato il carattere peculiare che connota la figura del segretario comunale, il quale se «è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative», cionondimeno «il carattere fiduciario insito nell'atto di nomina non si esaurisce con esso» (*cf.* punto 5.2. della richiamata pronuncia n. 23/2019 di codesta Ecc.ma Corte). Difatti, il segretario comunale svolge non soltanto compiti riconducibili al nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale (come



le funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui, ovvero compiti di verbalizzazione o rogito dei contratti cui l'ente è parte), ma soprattutto anche «cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 267 del 2000)», nonché funzioni di carattere eminentemente gestionale (specie laddove, ai sensi dell'art. 97, comma 4, lettera e), del decreto legislativo n. 267/2000, che rinvia all'art. 108, comma 4, del medesimo decreto legislativo, il segretario può essere nominato anche direttore generale).

27. Ebbene, alla luce della specificità che connota la figura del segretario comunale, la disciplina regionale che, in questa sede, s'impugna, finisce per violare i parametri costituzionali sopra riportati, e, in particolare, il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, come declinato dal legislatore nazionale nella (duplice) previsione sia di un periodo massimo di *prorogatio*, che dell'istituto della conferma «automatica» nell'incarico.

28. La violazione dei parametri costituzionali sopra indicati risulta poi ancor più accentuata se si considera che la cessazione dell'incarico di segretario «unionale» è delineata dalla disposizione censurata in modo da imporsi comunque all'ente, senza eccezioni e quindi non soltanto in forma di ragionevole accompagnamento in relazione alle sole Unités interessate all'entrata a regime del nuovo ordinamento apportato dalla legge regionale in esame — dunque con riferimento alle sole realtà composte da Comuni tutti avvalsi della (come sopra argomentato) imprescindibile facoltà di adesione alla predetta forma associata.

29. La descritta violazione dei parametri costituzionali sopra indicati determina pertanto l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame, rappresentando il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione uno dei principi che il legislatore regionale è tenuto a rispettare nell'esercizio della sua funzione legislativa.

30. Difatti, come noto, l'art. 15, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in base al quale «Le regioni a statuto speciale [...] disciplinano le materie di cui al presente capo [Capo II del Titolo IV, rubricato “Segretari comunali e provinciali”] con propria legislazione».

31. Più nello specifico, la sentenza n. 100/2023 ha espressamente evidenziato che le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l'accesso all'albo dei segretari comunali e quelle relative all'attribuzione delle relative funzioni vicarie devono ricondursi alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni: «Tale competenza include la disciplina del relativo personale (sentenza n. 132 del 2006), e deve esercitarsi «in “armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di *status* del personale dipendente» (sentenza n. 95 del 2021)».

32. Con specifico riguardo alla Regione autonoma della Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste, codesta Corte ha espressamente ritenuto: «le norme regionali in tema di accesso all'albo valdostano sono espressione, sia della competenza legislativa statutaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni — posto che il segretario comunale dipende funzionalmente dal sindaco (art. 3, comma 1, della legge regionale Valle d'Aosta n. 46 del 1998) e presta la propria attività di servizio in favore del comune — sia di quella in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (cfr. sentenza n. 100/2023, punto 2.2.).

33. Sennonché, come precisato da codesta Corte nella pronuncia sopra indicata, entrambe le competenze legislative statutarie in esame — espressamente individuate all'art. 2, comma 1, lettere a) e b), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, legge costituzionale n. 4/1948 — incontrano i medesimi limiti delineati all'art. 2, comma 1, alinea, cit., dovendosi svolgere in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

34. E tra tali limiti che devono necessariamente essere rispettati figura evidentemente l'art. 97 della Costituzione, che si ritiene violato, tra gli altri, dalla legge regionale impugnata in questa sede.

III. Violazione dei principi di cui all'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e agli articoli 98 e 99 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, normativa interposta ai così violati parametri di cui all'art. 3 della Costituzione, in relazione al combinato disposto degli articoli 5 e 97 della Costituzione, recanti principi, quali quello autonomistico e



quello di buon andamento dell'amministrazione, che rientrano, anche ai fini della legislazione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tra i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e comunque di valori costituzionali con i quali la legislazione valdostana deve porsi «in armonia», e dell'art. 2, primo comma, alinea e lettera b), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, in materia di limiti alla relativa potestà legislativa primaria.

35. Con il presente motivo si impugna l'art. 16 della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui inverte l'art. 20-*sexies* nella legge regionale n. 6 del 2014, che contrasta con i predetti parametri costituzionali.

36. L'art. 20-*sexies*, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2014 disciplina il conferimento dell'incarico di segretario del Comune di Aosta, stabilendo, al comma 1, che: «L'incarico di segretario del Comune di Aosta può essere attribuito ai sensi dell'art. 20-*quater* della presente legge oppure, ai fini del contenimento della spesa pubblica e in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 19 agosto 1998, n. 46 (Norme in materia di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta), essere conferito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio comunale, a un proprio dipendente, assunto a tempo indeterminato, appartenente alla qualifica unica dirigenziale che abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni nella predetta qualifica e che abbia svolto le funzioni di segretario per almeno un triennio negli ultimi dieci anni».

37. Quella riportata, al pari delle inevitabilmente connesse disposizioni di cui ai restanti commi dello stesso art. 20-*sexies*, è disposizione che si rivela non conforme ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, sottesi al necessario espletamento della procedura concorsuale ai fini dell'accesso a funzioni e carriera superiori rispetto a quelli di appartenenza del personale che la disposizione censurata indica.

38. Sul punto, può richiamarsi la già citata sentenza n. 100 del 2023 di codesta Corte, che, nel sancire l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di esercizio delle funzioni dei segretari comunali (in particolare, l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 2022, n. 6), ha affermato, al riguardo, che tale disposizione prevedeva: «un'eccezione all'obbligo di frequenza dei menzionati corsi di formazione, e di superamento dei relativi esami finali, da parte dei soggetti di cui allo stesso art. 1, comma 6, lettere a), b), c) e d), della legge regionale Valle d'Aosta n. 46 del 1998, ossia per coloro cui è consentito l'accesso all'albo, o senza aver superato alcuno specifico concorso pubblico per la carriera di segretario degli enti locali (soggetti di cui alle lettere a e b), oppure dopo aver superato concorsi pubblici specifici, ma diversi da quello regionale di cui all'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale (soggetti di cui alle lettere c e d)».

39. Così facendo, «non solo non pone[va] rimedio [...], ma aggiunge[va] [...] la possibilità di iscriversi all'albo (sia pur in via straordinaria) [...] senza nemmeno il previo accrescimento delle loro capacità tecnico-professionali, che quel corso, secondo le previsioni dello stesso legislatore regionale, sarebbe indirizzato a ottenere».

40. Inoltre, dinanzi ad ulteriori previsioni regionali dirette a consentire l'iscrizione all'Albo dei segretari comunali, e quindi l'esercizio delle relative funzioni, a categorie di soggetti ulteriori e diverse rispetto ai soli vincitori dell'apposita procedura concorsuale e del relativo corso di formazione professionale (previsti dalle leggi regionali), non oggetto dell'impugnativa in via principale, codesta Corte, nella medesima pronuncia, ha ritenuto necessario formulare un apposito monito al legislatore regionale, stigmatizzando con vigore tali disposizioni e sollecitando il medesimo legislatore regionale «a un intervento riformatore coerente con i principi qui affermati» (cfr. sentenza n. 100/2023, punto 8.).

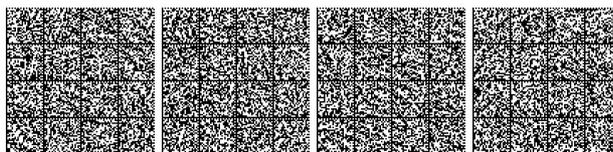
41. Alla luce delle esposte coordinate ermeneutiche, l'art. 20-*sexies* risulta *a fortiori* illegittimo, presentando il medesimo vizio di legittimità che ha condotto alla declaratoria di incostituzionalità della disposizione valdostana in forza della citata sentenza del 2023.

42. Difatti, la disposizione che qui si censura consente l'attribuzione dell'incarico di segretario comunale a soggetti notevolmente diversi sul piano professionale da quelli individuati dalla stessa normativa regionale, ispirata ai principi dell'ordinamento giuridico generale.

43. In tal modo, la disposizione in esame prescinde sia dall'espletamento del pubblico concorso, che dalla partecipazione al corso di formazione professionale, incorrendo nella violazione dei parametri costituzionali sopra indicati.

44. La violazione dell'art. 97 della Costituzione risulta poi ulteriormente aggravata dalla circostanza che tale possibilità viene prevista in via ordinaria, e non in forma eccezionale o temporanea, senza neppure introdurre limiti espliciti a eventuali nuove attribuzioni future.

45. Così facendo, la normativa che si censura finisce per scardinare radicalmente il sistema che le regole e i principi statali (tra gli altri, il principio costituzionale del pubblico concorso e di buon andamento dell'amministrazione) pongono chiaramente a presidio della specificità professionale che connota la figura del segretario comunale.



IV. Violazione del combinato disposto degli articoli 32 e 53 del Testo unico degli enti locali, come modificato dall'art. 1, comma 105, della legge n. 56 del 2014, costituenti normativa interposta ai così violati parametri di cui all'art. 3 della Costituzione, in relazione al combinato disposto degli articoli 5 e 97 della Costituzione, in quanto veicolo, anche ai fini della legislazione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, di «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e comunque valori costituzionali con i quali la legislazione valdostana deve porsi «in armonia», e dell'art. 2, primo comma, alinea e lettera *b*), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, in materia di limiti alla relativa potestà legislativa primaria.

46. Con il presente motivo di impugnazione si impugna l'art. 10 della legge regionale n. 15 del 2025, nella parte in cui sostituisce l'art. 12 della legge regionale n. 6 del 2014, con particolare riferimento al suo comma 1.

47. Più nello specifico, l'art. 10 della legge n. 15 del 2025 ha sostituito l'art. 12 della predetta legge regionale n. 6 del 2014, rubricato «Giunta», stabilendo, al comma 1, che: «La Giunta dell'Unité è composta dai Sindaci dei Comuni associati. Il Sindaco, in caso di assenza o impedimento temporaneo, o qualora sia incompatibile ai sensi della normativa regionale vigente in materia di elettorato passivo, è sostituito dal Vicesindaco. Nel caso in cui il Sindaco e il Vicesindaco siano assenti, impediti temporaneamente o incompatibili, il Sindaco è sostituito da un Assessore delegato di volta in volta».

48. Le ipotesi di sostituzione e delega del sindaco introdotte con la citata disposizione eccedono gli ambiti di competenza legislativa regionale, ancorché di tipo primario, in materia di ordinamento degli enti locali (*cf.* art. 2, primo comma, lettera *b*), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta), poiché introducono delle ipotesi di «ridislocazione», per quanto temporanea, delle potestà sindacali ulteriori rispetto a quelle fissate rigorosamente dalle pertinenti disposizioni del citato Testo unico degli enti locali, e precisamente dall'art. 53 del medesimo Testo unico.

49. I contenuti di tale ultima disposizione integrano principi organizzativi inerenti all'assetto complessivo dell'autonomia locale e risultano applicabili all'ordinamento locale valdostano giusto il disposto dell'art. 32, comma 4, dello stesso Testo unico, come modificato dall'art. 1, comma 105, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», per cui: «L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione».

50. Detta disposizione, *in parte qua*, trova applicazione nell'ordinamento locale valdostano nei limiti del successivo comma 145 che dichiara che le disposizioni di cui ai commi da 104 a 141 — e, quindi, anche quella di cui al comma 105 ora richiamata — sono «applicabili nelle regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

51. Da quanto evidenziato deriva il contrasto dell'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2014, come modificato dall'art. 10 della legge regionale n. 15 del 2025, con le predette disposizioni legislative statali.

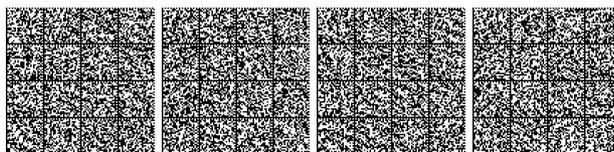
P.Q.M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Corte costituzionale vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1; 5, comma 1; 6, comma 1; 13, comma 1; 10; 15; 16 della legge regionale 26 maggio 2025 n. 15 della Regione Valle d'Aosta, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Valle d'Aosta 10 giugno 2025, n. 29, recante «Revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6, e 12 marzo 2002, n. 1», per le ragioni e nei termini illustrati nei motivi di ricorso.

Roma, 6 agosto 2025

Il Procuratore dello Stato: MORENA

L'Avvocato dello Stato: D'ASCIA



N. 154

Ordinanza del 26 maggio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Sorgenia Renewables srl contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – Raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea, finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione – Previsione che qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale n. 35 del 1995.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi 2, 5, 7, 8; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

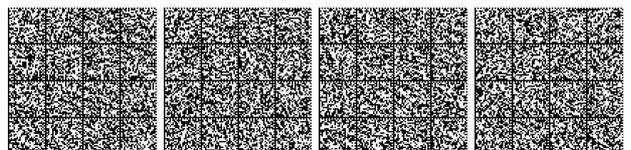
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 2049 del 2025, proposto da Sorgenia Renewables S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Colicchia, Fabio Todarello, Claudia Sarrocco, Giacomo Guglielmini, Maria Chiara Berra, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n. 44;

contro:

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Ministero della cultura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mattia Pani, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

del provvedimento RAS AOO 09-01-00 prot. Uscita n. 55854 del 9 dicembre 2024 della Direzione generale dell'industria, Servizio energia ed economia verde, Assessorato dell'industria della Regione Autonoma della Sardegna, di archiviazione dell'istanza di autorizzazione unica presentata da Sorgenia Renewables S.r.l. per un progetto di impianto fotovoltaico di potenza pari a 8,80 MW e relative opere connesse, da realizzarsi nel Comune di Iglesias – codice SUAPEE n. 681707 – codice rintracciabilità e-distribuzione: 358292005 - Rif. Pratica n. 586;

di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso, anche non noto, ivi espressamente inclusi:

il preavviso di rigetto comunicato dalla Regione Sardegna con provvedimento prot. n. 36844 del 6 agosto 2024;

la richiesta di regolarizzazione/preavviso di rigetto comunicato dalla Regione Sardegna con provvedimento prot. 30914 del 1° luglio 2024;

la comunicazione della Regione Sardegna, Assessorato enti locali, Finanze e Urbanistica, Servizio Demanio e Patrimonio, prot. 41787 del 7 agosto 2024;

in parte qua, il decreto ministeriale 21 giugno 2024 (c.d. «decreto aree idonee»).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, del Ministero della cultura e della Regione Autonoma della Sardegna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

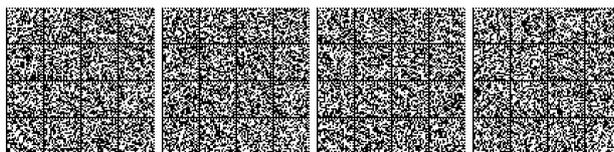
1. Il 6 novembre 2023, la ricorrente ha presentato alla Regione Sardegna un'istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, per un impianto fotovoltaico di potenza pari a 8,80 MW e relative opere connesse, da realizzarsi nel Comune di Iglesias.

2. Il progetto prevede la collocazione dell'impianto fotovoltaico su un terreno di proprietà privata — ricadente in area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. *c-ter*, n. 1) e *c-quater*, decreto legislativo n. 199/2021 — su cui la Società ha acquisito preliminarmente il diritto di superficie, mentre le opere connesse interessano alcune aree demaniali, come specificato nell'istanza stessa.

3. Trascorsi tre mesi dalla presentazione dell'istanza — quando cioè il procedimento doveva intendersi già avviato ai sensi dell'art. 14.4 del decreto ministeriale 10 settembre 2010 — con mail del 20 febbraio 24 la Società ha chiesto informazioni sullo stato della procedura, cui l'assessorato ha risposto rappresentando che la stessa era «in attesa di essere presa in carico da parte dei tecnici istruttori». Con ulteriore sollecito dell'8 marzo 2024, la ricorrente ha chiesto alla regione di provvedere nel minor tempo possibile, e comunque entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta, ad avviare il procedimento per l'ottenimento dell'AU e di convocare Conferenza dei Servizi decisoria prima del giorno 30 aprile 2024, senza ottenere alcun riscontro. Tuttavia, con nota del 16 aprile 2024, nel chiedere conferma a e-distribuzione del persistere delle condizioni di fattibilità e realizzabilità della soluzione tecnica minima indicata nel preventivo di connessione, accettato da Sorgenia, la Regione ha dato atto che l'istanza di AU era «in corso di istruttoria».

4. Dopo quasi 8 mesi dalla data di presentazione dell'istanza di AU, il 1° luglio 2024, con nota prot. 30914, la Regione, in sede di preliminare verifica istruttoria, ha comunicato alla ricorrente di aver rilevato alcune lacune documentali e ha richiesto delle integrazioni onde valutare la procedibilità della domanda. Nella medesima nota, la Regione ha chiesto alla Società di provvedere alla regolarizzazione della domanda entro il termine perentorio di 10 giorni dalla ricezione della richiesta, pena il rigetto dell'istanza.

5. La ricorrente ha quindi provveduto a produrre la documentazione e a fornire chiarimenti, presentando altresì istanza di concessione presso il Servizio Demanio e Patrimonio regionale avente ad oggetto il tratto dell'elettrodotto di connessione dell'impianto che attraversa il corso d'acqua Riu Su Spurgu.



6. Nondimeno, con comunicazione del 6 agosto 2024 la Regione ha trasmesso a Sorgenia il preavviso di rigetto dell'istanza di autorizzazione unica, rilevando la carenza di un requisito di procedibilità e di ammissibilità dell'istanza, costituito dal nulla osta/concessione demaniale per il cavidotto che interferisce con il reticolo idrografico Rio Su Spurgu. A tale nota ha fatto seguito, nonostante le osservazioni presentate dalla ricorrente, il provvedimento del 9 dicembre 2024 con cui l'Amministrazione ha archiviato l'istanza per la ritenuta carenza «del requisito essenziale relativo al titolo di disponibilità delle aree in assenza della concessione demaniale ovvero del nulla osta al suo rilascio», nonché in ragione dei profili ostativi derivanti dall'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 e dalla legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20.

7. La ricorrente ha quindi proposto il presente ricorso, articolando le seguenti censure:

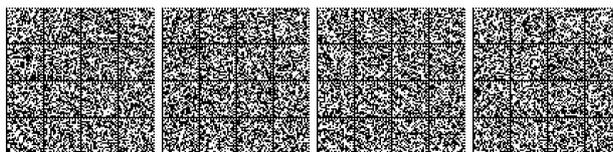
I) «Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, dei paragrafi 13 e 14 del decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dell'art. 9 della D.G.R. n. 3/25 del 23 gennaio 2018; articoli 20 e 22 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione, falsa 9 applicazione degli articoli 1, commi 2, 3, 10-bis e 14-bis della legge n. 241/1990 – Eccesso di potere per travisamento dei presupposti, illogicità e contraddittorietà fra atti della stessa amministrazione, sviamento e ingiustizia manifesta. Violazione del principio di non aggravamento del procedimento. Violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione. Violazione della normativa euro unitaria in tema di promozione delle energie rinnovabili (direttive 2024/2413UE, 2018/2001UE, 2009/28 CE e 2001/77 CE; regolamento n. 2022/2577 UE)». Gli atti impugnati sarebbero illegittimi in quanto, ai sensi del punto 14.4 delle linee guida FER, l'istanza di Sorgenia avrebbe dovuto ritenersi procedibile quanto meno dal 21 novembre 2023;

II) «Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e dei paragrafi 13 e 14 del decreto ministeriale 10 settembre 2010. Violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 241/1990 di non aggravamento del procedimento. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto, sviamento e contraddittorietà. Violazione del principio del giusto procedimento. Violazione degli art. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione. Violazione della normativa euro unitaria in tema di promozione delle energie rinnovabili (direttive 2024/2413UE, 2018/2001UE, 2009/28CE e 2001/77CE; regolamento 2022/2577 UE)». Ulteriore motivo di illegittimità dovrebbe rinvenirsi nel fatto che il nulla osta o la concessione non costituirebbero condizione di ammissibilità/procedibilità della domanda, in quanto essi non rientrerebbero tra i requisiti minimi di procedibilità elencati al punto 13.1 delle linee guida FER e all'art. 7 delle linee guida regionali. La giurisprudenza avrebbe, infatti, chiarito che la disponibilità delle aree è requisito indispensabile e contenuto minimo dell'istanza di AU per ciò che concerne l'area di impianto (visto che per il FTV non è possibile procedere ad esproprio), mentre non lo sarebbe per le opere connesse;

III) «Violazione e falsa applicazione dell'art. 20 nella sua interezza e nei suoi commi 1 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021. Violazione dell'art. 5, comma 2, del decreto legge 15 maggio 2024, n. 63. Violazione degli articoli 3, 41, 97 e 117 della Costituzione. Violazione della normativa euro unitaria in tema di promozione delle energie rinnovabili (direttive 2024/2413UE, 2018/2001UE, 2009/28 CE e 2001/77 CE; regolamento 2022/2577 UE). Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento e contraddittorietà». Il decreto legge agricoltura esclude dal divieto da esso previsto per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola i progetti «per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi». Nel caso di specie, dovendo il procedimento ritenersi avviato sin dal novembre 2023, l'iniziativa della ricorrente ricadrebbe nella deroga sopra citata, con la conseguenza che non si applicherebbe il divieto in parola;

IV) «Illegittimità del decreto ministeriale 21 giugno 2024 (decreto ministeriale Aree Idonee) per violazione dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 (con particolare riguardo al combinato disposto dei commi 1 e 8); Eccesso di potere per irragionevolezza, perplessità e carenza dei presupposti; Violazione degli articoli 3, 9, 41 e 97 della Costituzione». Oltre il decreto legge agricoltura, nel provvedimento impugnato la Regione ha richiamato anche la legge regionale n. 20/2024 del 5 dicembre 2024, per rilevare che l'istanza della ricorrente non sarebbe comunque accoglibile in virtù di quanto disposto con la suddetta legge regionale, che non fa salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021, in asserita applicazione di quanto disposto dal decreto ministeriale 21 giugno 2024. Ebbene, laddove detto decreto ministeriale dovesse ritenersi consentire alle regioni la possibilità di non «tener conto» delle aree idonee previste *ex lege* dall'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021 esso si rivelerebbe illegittimo. Il decreto ministeriale sarebbe, altresì, illegittimo ove, nella parte in cui definisce le aree non idonee come «incompatibili» con la realizzazione di impianti rinnovabili, dovesse interpretarsi nel senso che le aree non idonee sono aree vietate all'installazione degli impianti FER;

V) «Violazione delle norme sul procedimento amministrativo ed in particolare dell'art. 3 e dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento, difetto di istruttoria». Il provvedimento di archiviazione sarebbe anche illegittimo in quanto si fonda su motivi ostativi non preannunciati nel preavviso di rigetto, in violazione dell'art. 10-bis legge n. 241/1990.



8. La ricorrente ha, inoltre, lamentato:

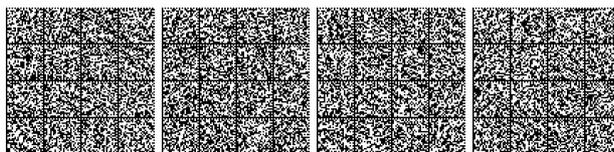
a) l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto legge 15 maggio 2024, n. 63, che introduce il comma 1-*bis* all'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 1999, per violazione degli articoli 77, 117, comma 1, e 9 della Costituzione. La previsione, infatti, in primo luogo sarebbe stata introdotta per via di un decreto legge in carenza del presupposto della straordinaria necessità e urgenza, trattandosi di disposizione disomogenea rispetto alla restante disciplina contenuta nel decreto-legge Agricoltura. Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, comma 1, della Costituzione, per contrarietà ai principi derivanti dall'ordinamento eurounitario ed internazionale, in quanto fissare in modo aprioristico e generale un divieto di installazione di impianti fotovoltaici in terreni agricoli, considerando anche la vasta incidenza che, nell'insieme dei terreni agricoli, rivestono quelli sostanzialmente inutilizzati ed incolti, si porrebbe in contrasto con gli obiettivi, di matrice eurounionale, di diffusione massima delle energie rinnovabili (direttive 2024/2413UE, 2018/2001UE, 2009/28 CE e 2001/77 CE; regolamento 2022/2577 UE), oltre che, sul piano internazionale, del protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 e dell'accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 (al proposito si vedano Corte costituzionale n. 275/2012; n. 13/2014; n. 77/2022). Infine, il divieto si porrebbe in contrasto con l'art. 9 della Costituzione, in quanto pregiudicherebbe il superamento degli impianti a combustibile fossile, i quali incidono negativamente sulla sostenibilità ambientale e climatica, ledendo anche «l'interesse delle future generazioni» al raggiungimento di obiettivi sostenibili sotto il profilo energetico e dell'inquinamento;

b) l'incostituzionalità della legge regionale Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, per «Violazione dell'art. 117, commi 1 e 3 della Costituzione, per il tramite della violazione del decreto legislativo n. 199/2021 e, in particolare, dell'art. 20 di quest'ultimo, oltre del decreto ministeriale 21 giugno 2024, del decreto ministeriale 10 settembre 2010 e del decreto legislativo n. 190/2024. Violazione degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 22 maggio 1975. Violazione degli articoli 3, 9, 41 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi contenuti nelle direttive comunitarie 2018/2001 e 2023/2413»:

b.1) sarebbe, in primo luogo, illegittima la previsione di retroattività del divieto di realizzare impianti FER in aree non idonee, di cui all'art. 1, comma 5, della legge, che si porrebbe in contrasto con l'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 laddove stabilisce l'applicazione transitoria delle aree idonee *ex lege* ivi individuate «sino alla individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1» e quindi, nel caso specifico, sino alla individuazione operata dalla legge regionale n. 20/2024. Se la legge statale ha disposto un regime transitorio valevole fino alla individuazione delle aree idonee da parte delle regioni, non potrebbe poi consentirsi a queste ultime di legiferare in violazione di tale disciplina, ponendola nel nulla, con un effetto abrogativo della stessa. Sarebbe violata anche la disposizione del comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, laddove lo stesso prescrive che nello stabilire i criteri per l'individuazione delle aree idonee i decreti ministeriali attuativi devono tener «conto delle aree idonee ai sensi del comma 8». La retroattività della legge regionale non troverebbe adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sarebbe da censurare in quanto lesiva del legittimo affidamento del singolo sulla certezza del diritto, degli articoli 3 e 41 della Costituzione, oltre che l'art. 97, nella misura in cui è leso l'affidamento che gli imprenditori hanno riposto nell'assetto normativo come delineato dalla legge statale, oltre che della libertà di iniziativa economica degli stessi, frustrata dall'intervento del legislatore regionale. Sarebbero altresì violati anche l'art. 9 della Costituzione, nella misura in cui la forte incisione limitativa che dalle norme regionali deriva allo sviluppo delle rinnovabili pregiudica gli obiettivi di tutela dell'ambiente connessi all'incremento della produzione di energia da queste fonti, come anche i principi comunitari di cui alle direttive n. 2018/2001 e n. 2023/2413 UE — e quindi dell'art. 117, comma 1 — di massima diffusione e sviluppo delle energie rinnovabili;

b.2) incostituzionale sarebbe la previsione di divieto di realizzare impianti FER nelle aree idonee individuate *ex lege* dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021. Non sarebbe, infatti, possibile derogare al contenuto minimo delle aree idonee legislativamente previsto, come si dedurrebbe dall'art. 20, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 199/2021. Tale norma, infatti, nel prevedere il divieto di realizzare impianti fotovoltaici in area agricola, fa espressamente salve le aree agricole incluse in alcune delle aree idonee previste *ex lege* dal successivo comma 8, il che confermerebbe che per il legislatore statale le aree idonee *ex lege* previste non siano derogabili dalle regioni (salvo che per le aree di cui all'art. 20, comma 8, lettera c-*ter*, n. 1) e lettera c-*quater*), altrimenti non sarebbe comprensibile una deroga al principio ivi stabilito che riguarda proprio tali aree, anche se agricole. Sotto tale profilo, quindi, la legge regionale sarda viola anche il comma 1-*bis* dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021. Peraltro, la legge regionale Sardegna, nella misura in cui ha tratto la propria potestà legislativa dal disposto del decreto ministeriale 21 giugno 2024, sarebbe altresì costituzionalmente illegittima in quanto al momento della sua adozione, il 5 dicembre 2024, il d.m. era sospeso per effetto delle pronunce cautelari del Consiglio di Stato sui ricorsi promossi avverso il suddetto decreto;

b.3) la legge sarda sarebbe incostituzionale anche perché stravolgerebbe la *ratio* della previsione di legge statale di cui la stessa è attuazione. La legge, infatti, perseguirebbe il fine prioritario di individuare le aree non idonee, anziché quelle idonee, come previsto dal decreto legislativo n. 199/2021, ivi riconducendovi la quasi totalità del territorio regionale e lasciando solo il residuo 2% alle aree idonee (confinata alle poche aree degradate di cui all'allegato F della legge);



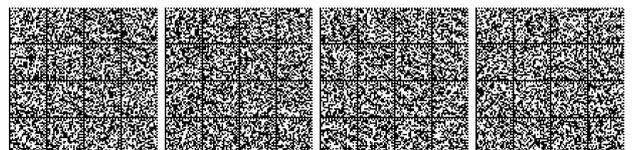
b.4) illegittimo sarebbe il divieto incondizionato di realizzare impianti in area non idonea, in quanto il concetto di area non idonea dovrebbe essere declinato come semplice prevalutazione di incompatibilità, da valutare nel caso concreto. Nel sistema statale, infatti, l'area inidonea costituisce il contraltare dell'area idonea. Quest'ultima è un'area di semplificazione procedimentale e di accelerazione. L'area non idonea, specularmente, è un'area dove l'amministrazione ha preventivamente valutato la sussistenza di caratteristiche territoriali che fanno propendere per una inidoneità. Tale prevalutazione andrebbe, però, valutata caso per caso, nell'ambito di una attività procedimentale ulteriore, in relazione al progetto specifico e alla porzione dell'area interessata dal progetto, nell'ambito della più vasta zona inidonea;

c) l'incostituzionalità dell'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 per violazione degli articoli 24 e 97 della Costituzione. L'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 dispone che, una volta emanati i decreti ministeriali che indicano i criteri per l'individuazione delle aree idonee, le regioni vi provvedano con legge regionale. Tale previsione sarebbe affetta da incostituzionalità, laddove individua la «legge» e non un provvedimento amministrativo quale strumento per attuare il sistema delle aree idonee, in quanto la riconduzione di un'attività sostanzialmente provvedimentale al procedimento legislativo non consentirebbe ai privati di adire la tutela giurisdizionale diretta, residuando per gli stessi solo la possibilità di richiedere al Giudice di sollevare la questione della legittimità della legge. Del pari, risulterebbe violato l'art. 97 della Costituzione, in quanto tale assetto minerebbe i principi di buon andamento e imparzialità della PA che trovano attuazione anche nella interazione tra esercizio del potere e controllo di legittimità e nel contrappeso che quest'ultimo rappresenta rispetto all'esercizio di una potestà che, di fatto, è provvedimento, sebbene ammantata della forza di legge.

9. Si è costituita la Regione autonoma della Sardegna, eccependo preliminarmente il difetto di competenza territoriale di questo Tribunale. L'impugnato decreto ministeriale 11 giugno 2024, infatti, non sarebbe annoverato tra i motivi che sorreggono il principale atto gravato da controparte, concernente la nota di archiviazione dell'Assessorato regionale dell'industria, servizio energia e economia verde n. 55854 del 9 dicembre 2024 (doc. n. 1 di parte ricorrente). Tale archiviazione sarebbe fondamentalmente motivata dal fatto che l'istanza di autorizzazione unica presentata dalla Sorgenia Renewables S.r.l. è priva di un elemento (ritenuto) essenziale ai fini della sua disamina, ossia la dimostrazione della disponibilità dei suoli — nel caso di specie, demaniali — su cui ubicare le opere di connessione dell'impianto fotovoltaico per cui è causa. Gli altri motivi menzionati nel suddetto provvedimento di archiviazione si riferiscono al divieto di realizzazione di impianti fotovoltaici in aree agricole di cui all'art. 5 del decreto legge n. 63/2024, nonché all'analogo divieto derivante dalla sopravvenuta vigenza della legge regionale n. 20 del 5 dicembre 2024. Tale legge regionale è stata approvata in attuazione del decreto legislativo n. 199/2021, sulla scorta dei criteri dettati dal succitato decreto ministeriale 21 giugno 2024, il quale, tuttavia, non avrebbe diretta applicazione nel caso di specie. Infatti, una volta che la Regione, in ossequio all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, individua con propria legge le aree idonee e non idonee ad ospitare impianti di produzione di energia a fonti rinnovabili (FER), sebbene ciò avvenga alla luce del citato decreto ministeriale, quest'ultimo, ove ritenuto violato, al limite potrebbe fungere da parametro interposto per la proposizione di una eventuale questione legittimità costituzionale della legge regionale. Pertanto, la competenza a decidere il ricorso in epigrafe apparterebbe al TAR Sardegna.

10. Nel merito, la disponibilità delle aree demaniali andrebbe dimostrata prima della presentazione della domanda di AU. Se è pur vero infatti che il comma 4-*bis* dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 per gli impianti fotovoltaici e a biomassa prevede che la disponibilità del suolo possa essere dimostrata «nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione», dall'altra parte l'art. 65, comma 5, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, ha disposto che «Il comma 4-*bis* dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (...) deve intendersi riferito esclusivamente alla realizzazione di impianti alimentati a biomasse situati in 4 aree classificate come zone agricole dagli strumenti urbanistici comunali». Tale linea interpretativa sarebbe confermata anche dall'art. 13.1, lettera c), delle linee guida nazionali sulle autorizzazioni FER (decreto ministeriale 10 settembre 2010), che individua tra i contenuti minimi dell'istanza di autorizzazione unica «la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto e delle opere connesse», nonché dall'art. 7 delle «linee guida per l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003» di cui all'Allegato A della deliberazione della Giunta della Regione Sardegna n. 3/25 del 23 gennaio 2018.

11. Aggiunge la Regione che nell'ambito della procedura autorizzatoria per impianti FER seguita dall'Amministrazione regionale sarda la dimostrazione della predetta disponibilità si consegue presentando preventivamente la richiesta di nulla osta dell'ufficio preposto alla cura del demanio regionale. Detto nulla osta è emesso dalla Direzione generale enti locali-Servizio demanio e patrimonio della Regione previa attivazione di una fase endoprocedimentale, esterna alla conferenza di servizi, in cui il suddetto Servizio demanio e patrimonio si confronta con gli organi tecnici ai quali è demandata la cura e gestione dei beni demaniali. Una volta valutata la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per ritenere ammissibile la richiesta del privato, con riguardo alla tutela del preminente interesse pubblico



nonché alla proficua utilizzazione del bene demaniale che viene sottratto all'uso collettivo, viene concesso il nulla osta, che confluisce poi nella conferenza di servizi relativa al procedimento di AU. Ad esito della conferenza, ottenuto il titolo autorizzatorio, il competente Servizio demanio e patrimonio potrà quindi rilasciare la concessione demaniale vera e propria.

12. Una conferma circa la necessità della previa acquisizione del titolo di disponibilità dovrebbe peraltro trarsi dalla disciplina di cui al decreto legislativo n. 190 del 25 novembre 2024, il cui art. 9, al comma 3, statuisce che «Il proponente allega all'istanza di cui al comma 2 la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per il rilascio delle autorizzazioni, intese, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, inclusi quelli per la valutazione di impatto ambientale, paesaggistica e culturale, e per gli eventuali espropri, ove necessari ai fini della realizzazione degli interventi, ...omissis... Inoltre, allega la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto e le opere connesse, ivi comprese le aree demaniali».

13. Nel caso di specie, la Società ricorrente al momento della presentazione della domanda di AU non aveva presentato istanza di nulla osta e/o di concessione demaniale per l'utilizzo delle aree su cui ricadono le opere connesse all'impianto di proprio interesse, e ciò pur essendo consapevole della necessità di tale titolo abilitativo. Onde ottenere la disponibilità dei tali aree è stato attivato apposito endoprocedimento del quale, come rimarcato dalla ricorrente, si fa richiamo anche nel modulo di domanda. Tale endoprocedimento ha coinvolto in prima battuta il Consorzio bonifica Sardegna meridionale, che ha evidenziato diverse interferenze del progetto con opere di irrigazione, e la conseguente necessità di integrazioni necessarie poter rilasciare il nulla osta (propedeutico al provvedimento concessorio vero e proprio). La domanda di parte ricorrente è stata dunque archiviata per mancanza della dimostrazione del possesso della concessione, o, quantomeno, del nulla osta relativo all'occupazione di terreni in cui edificare le opere connesse all'impianto.

14. I motivi di impugnazione relativi al decreto ministeriale 21 giugno 2024 non rileverebbero nel caso che oggi ci occupa. Per ciò che attiene, invece all'applicabilità alla fattispecie in esame dell'art. 5 del decreto legge n. 63/2024 — che ha introdotto il comma 1-bis all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 — e della legge regionale n. 20/2024 di individuazione delle aree idonee e non idonee ad ospitare impianti FER, detti provvedimenti legislativi sarebbero citati nel provvedimento di archiviazione impugnato solo come «ulteriori elementi ostativi» alla realizzazione del progetto proposto. 3.1 Ad ogni buon conto, le leggi regionali, una volta approvate, si reggerebbero da sole e non verrebbero la fonte inerente sia al decreto legislativo n. 199/2021 che (a maggior ragione) al decreto ministeriale 21 giugno 2024, le quali, entrambe, potrebbero in ipotesi assurgere a parametri interposti in sede di promovimento di una questione di legittimità costituzionale delle stesse. La legge regionale sarda n. 20/2024 ha dato attuazione alla ridetta normativa nazionale qualificando, tra le altre fattispecie, le zone urbanistiche omogenee «E» (agricole) come inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici. La stessa si applica anche agli impianti per i quali al momento della sua entrata in vigore sono in corso i procedimenti autorizzativi nonché per quelli autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dei luoghi (art. 1, comma 2, legge regionale n. 20/2024).

15. In merito, la difesa regionale adduce che la Regione Sardegna gode di competenza legislativa esclusiva — e, per il principio del parallelismo (art. 117, settimo comma, della Costituzione e art. 6 dello Statuto speciale per la Sardegna), anche quella amministrativa — in particolare, nella materia della tutela e pianificazione paesaggistica, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975 e della relativa costante interpretazione sul punto fornita dalla Corte costituzionale, e nelle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste, ai sensi dell'art. 3 del proprio statuto speciale (legge costituzionale n. 3/1948). La Sardegna dispone anche di competenza concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» ai sensi dell'art. 4 del proprio Statuto speciale, parificabile, nel combinato disposto dell'art. 117, terzo comma della Costituzione e dell'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001, a quella concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui godono le regioni «ordinarie» ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. (cfr. sent. Corte costituzionale n. 383/2005, punto 14 del Considerato in diritto). In tale settore il legislatore statale ha il compito di tratteggiare i principi della materia, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento eurounitario. Spetterebbe invece alle regioni, entro la cornice dei suddetti principi, governare e pianificare il proprio territorio identificando le zone in cui sarà o meno possibile costruire impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili; e ciò anche in virtù del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione. Che ai fini della «mappatura» del territorio si debba intervenire con legge regionale è previsto, peraltro, esplicitamente dall'art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021, che disciplina in modo congiunto sia le aree idonee che quelle non idonee, come si evince dalla rubrica del medesimo art. 20 («Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili»). Pertanto, se è pacifico che le aree idonee siano catalogate con legge, lo stesso varrebbe, anche solo per mera «sottrazione», pure per quelle non idonee.



16. La legge regionale sarebbe anche legittima nella parte in cui prevede che nelle aree non idonee è vietato realizzare le tipologie di impianti FER come specificate negli allegati alla legge medesima. Il decreto ministeriale 21 giugno 2024 definisce infatti le aree non idonee come «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti» (art. 1, comma 2, lettera *b*): il termine «incompatibili» non potrebbe intendere altro che «impedimento».

17. Le amministrazioni statali si sono costituite adducendo la propria estraneità alla presente controversia.

18. Con le memorie presentate in vista dell'udienza le parti hanno ulteriormente argomentato a sostegno delle proprie ragioni.

19. All'udienza pubblica del 21 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

20. Il giudizio può essere definito solo parzialmente, essendo rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle disposizioni della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024.

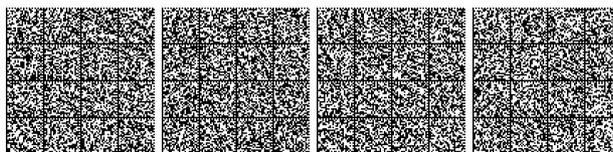
21. Va preliminarmente rigettata l'eccezione di incompetenza territoriale sollevata dalla difesa regionale. Va infatti rilevato che ai sensi dell'art. 13, comma 4-*bis*, c.p.a., la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, «tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza». A quest'ultimo riguardo è stato precisato che «in ipotesi di impugnazione di atti generali o normativi, insieme agli atti applicativi o consequenziali, la competenza territoriale per l'intera controversia va attribuita al giudice cui spetta la cognizione dell'atto generale o normativo» (Cons. St., III, ord. 25 ottobre 2017, n. 4930).

22. Ai fini della determinazione della competenza come sopra individuata non può avere alcuna rilevanza la circostanza che il provvedimento applicativo rechi una pluralità di motivazioni in tesi autonomamente in grado di reggere la determinazione adottata. La valutazione dell'incidenza dell'impugnazione dell'atto generale e dei relativi motivi nell'economia del gravame costituisce, infatti, una valutazione di merito che, come tale, è comunque successiva alla questione della competenza.

23. Neppure potrebbe ritenersi che, una volta intervenuta la legge regionale, le disposizioni del decreto ministeriale perderebbero autonomia rilevanza, potendo al più fungere da parametro interposto nel giudizio di costituzionalità della legge regionale. A prescindere dalla circostanza che anche tale valutazione deve essere compiuta dal giudice competente, va rilevato che nella misura in cui la legge regionale costituisca espressione di scelte consentite o imposte dalla disciplina ministeriale, che si traducano in un pregiudizio per i destinatari degli atti applicativi, sussiste senz'altro l'interesse del soggetto leso dalle relative previsioni a sollecitare il controllo giurisdizionale e a eventualmente ottenerne l'annullamento, anche agli effetti conformativi. In caso contrario, d'altra parte, verrebbe a configurarsi un segmento di attività amministrativa del tutto sottratto al controllo giurisdizionale, in quanto l'operatore che si ritenga leso da tali previsioni non potrebbe far valere le proprie ragioni con l'immediata impugnazione dell'atto generale non ancora concretamente lesivo (v., diffusamente, TAR Lazio - Roma, III, 13 maggio 2025, n. 9155, punti 1.2.8 ss.), mentre, una volta che la disciplina da esso dettata abbia ricevuto applicazione per il tramite della legge regionale, secondo la tesi propugnata dalla Regione essa non potrebbe più costituire oggetto di autonoma censura, prospettiva che non può in nessun modo essere condivisa, traducendosi in un patente *vulnus* del diritto alla tutela giurisdizionale. Da ciò deriva anche che non può essere condivisa la prospettata estraneità delle amministrazioni centrali intimate rispetto alla presente controversia, costituendo il decreto ministeriale 21 giugno 2024 oggetto del giudizio e risultando, pertanto, correttamente incardinato il medesimo anche nei loro confronti.

24. Passando all'esame del merito, va anzitutto rigettato il quinto motivo, con il quale si deduce la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990 in ragione dell'indicazione, nel provvedimento di archiviazione, di motivi ostativi non indicati nel preavviso di rigetto.

25. Sul punto, va infatti osservato che i motivi ostativi ulteriori consistono nel richiamo alla disciplina cogente di legge la cui applicabilità renderebbe del tutto vincolata l'attività amministrativa. Trova applicazione, pertanto, l'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge n. 241/1990, secondo cui «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». Non rileva la previsione dell'ultimo periodo del citato comma 2, che ha invece riguardo alla diversa fattispecie di cui al secondo periodo.



26. Il primo motivo è fondato.

27. Il paragrafo 14.4 delle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, nel disciplinare il procedimento per l'autorizzazione unica, stabilisce che «Entro 15 giorni dalla presentazione dell'istanza, l'Amministrazione competente, verificata la completezza formale della documentazione, comunica al richiedente l'avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni, ovvero comunica la improcedibilità dell'istanza per carenza della documentazione prescritta; in tal caso il procedimento può essere avviato solo alla data di ricevimento dell'istanza completa. Trascorso detto termine senza che l'amministrazione abbia comunicato l'improcedibilità, il procedimento si intende avviato».

28. Come la giurisprudenza ha già chiarito, tale previsione integra una forma di «silenzio-assenso» operante (esclusivamente) «sul piano della procedibilità dell'istanza, quale misura volta a determinare un'accelerazione procedimentale e a favorire un esame nel merito delle relative richieste» (Cons. St., IV, 22 gennaio 2025, n. 466). La suddetta lettura è, del resto, l'unica che consenta di attribuire un significato alla previsione per cui la mancata comunicazione dell'improcedibilità entro il termine di 15 giorni determina l'avvio del procedimento. Se la norma dovesse leggersi nel senso che il procedimento non potrebbe comunque considerarsi avviato ove, anche dopo la scadenza del termine, l'Amministrazione rilevi carenze documentali, la richiamata disposizione perderebbe, infatti, ogni utilità.

29. Conseguendo da quanto sopra che, trascorso il termine di 15 giorni dalla presentazione dell'istanza, e quindi a decorrere dal 22 novembre 2023, il procedimento avrebbe dovuto considerarsi avviato, con la conseguenza che l'Amministrazione non avrebbe mai potuto disporre l'archiviazione per carenze documentali, essendo piuttosto onerata di esercitare i poteri istruttori di cui al paragrafo 14.11 delle linee guida.

30. Anche il secondo motivo è fondato.

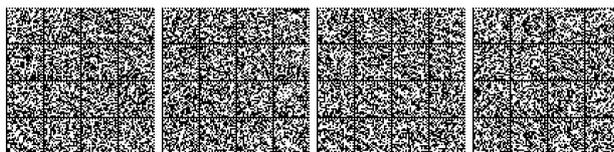
31. Va premesso che ai fini del decidere non assume alcuna rilevanza la disciplina prevista dall'art. 10 del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, non applicabile *ratione temporis* in ragione di quanto disposto dall'art. 15, comma 2, del suddetto decreto.

32. Ciò posto, ai sensi dell'art. 12, comma 4-bis, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto. Per gli impianti diversi da quelli di cui al primo periodo il proponente, in sede di presentazione della domanda di autorizzazione di cui al comma 3, può richiedere la dichiarazione di pubblica utilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio delle aree interessate dalla realizzazione dell'impianto e delle opere connesse».

33. È poi intervenuto l'art. 65, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), il quale, allorché l'art. 12, comma 4-bis citato contemplava solo la disposizione di cui al primo periodo, ha «chiarito» che «Il comma 4-bis dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, introdotto dall'art. 27, comma 42, della legge 23 luglio 2009, n. 99, deve intendersi riferito esclusivamente alla realizzazione di impianti alimentati a biomasse situati in aree classificate come zone agricole dagli strumenti urbanistici comunali».

34. Al di là del possibile corto-circuito interpretativo generato dalla successiva interpolazione del medesimo comma 4-bis ad opera dell'art. 7, comma 3-bis, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91), che ha introdotto il secondo periodo (e che, ove riferito agli «impianti diversi da quelli di cui al primo periodo» assunti secondo l'interpretazione di cui al decreto legge n. 1/2012, comprenderebbe anche gli impianti fotovoltaici), dal suddetto intervento si è tratta comunque (soltanto) la conclusione che, «se poteva ammettersi che la disponibilità dell'area (ossia non necessariamente la proprietà ma comunque un titolo idoneo al suo utilizzo) potesse comunque intervenire nel corso del procedimento, la disposizione suddetta ha escluso tale “favor” per gli impianti fotovoltaici» (Cons. St., IV, 26 ottobre 2016, n. 4538), senza pertanto che venisse meno la possibilità, del resto pacificamente riconosciuta, che per l'acquisizione della disponibilità delle aree su cui realizzare le opere connesse potesse farsi luogo alla richiesta di dichiarazione di pubblica utilità e all'esproprio.

35. Conseguendo da quanto sopra che, rispetto alla disponibilità dei terreni necessari per la realizzazione delle opere connesse, in nulla i progetti relativi alla realizzazione di impianti fotovoltaici differiscono rispetto alla generalità degli altri impianti FER. Le linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 (par. 13.1, lettere c) e d)) prevedono infatti invariabilmente, quale documentazione da produrre in allegato all'istanza, quella da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare le opere connesse, salva la possibilità di ricorrere al procedimento espropriativo.



36. Da tali previsioni non sembra, tuttavia, doversi desumere che ove tale disponibilità passi per la concessione di superfici o di risorse pubbliche, detto titolo debba anche essere acquisito anteriormente al procedimento unico e non possa, invece, ivi confluire, rinvenendosi previsioni che, al contrario, attestano che ciò è ben possibile.

37. Tanto era previsto dall'art. 12, comma 3, decreto legislativo n. 387/2003 per gli impianti *off-shore*, ivi precisandosi che «l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero della transizione ecologica di concerto il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e sentito, per gli aspetti legati all'attività di pesca marittima, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del provvedimento adottato a seguito del procedimento unico di cui al comma 4, comprensivo del rilascio della concessione d'uso del demanio marittimo».

38. Le medesime linee guida, al paragrafo 13.1 lettera e), per gli impianti idroelettrici richiedono, quale documentazione da produrre a corredo dell'istanza, la concessione di derivazione d'acqua per uso idroelettrico «qualora sia stata già acquisita» e contemplano altresì, tra gli atti di assenso che confluiscono nel procedimento unico, «il mutamento di destinazione d'uso temporaneo o definitivo dei terreni gravati da uso civico di cui alla legge n. 1766 del 1927 e successive modificazioni», ricondotto dalla giurisprudenza all'ambito proprio dei procedimenti di concessione dei beni demaniali (cfr: TAR Veneto, I, 9 aprile 2025, n. 514) e in relazione al quale si pongono le medesime esigenze di trasparenza, pubblicità, imparzialità e concorrenza che caratterizzano l'ambito concessorio (cfr: Cons. St., IV, 26 marzo 2013, n. 16989; TAR Veneto, n. 514/25 cit.).

39. Le stesse argomentazioni spese dall'Amministrazione regionale per giustificare il diverso avviso sostenuto presentano profili di ambiguità difficilmente superabili, anzitutto laddove si afferma che «la dimostrazione della predetta disponibilità si consegue presentando preventivamente la richiesta di nulla osta dell'ufficio preposto alla cura del demanio regionale» (ove quindi parrebbe sufficiente aver presentato l'istanza) e, soprattutto, laddove si configura l'acquisizione del nulla-osta propedeutico alla concessione come «una fase endoprocedimentale», ove il nulla-osta «confluisce poi nella conferenza di servizi relativa al procedimento di AU».

40. Consegue da quanto sopra che, nel regime vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 190/2024, ove ai fini della disponibilità dei terreni su cui realizzare le opere connesse sia necessario un titolo concessorio, è senz'altro possibile che la relativa acquisizione avvenga nel contesto del procedimento unico, senza che la mancanza di un previo nulla-osta possa costituire un motivo di improcedibilità dell'istanza.

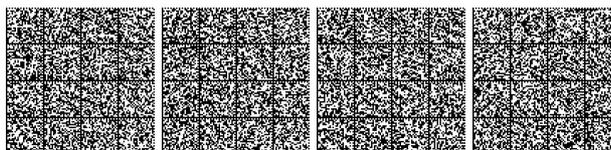
41. Anche il terzo motivo merita positivo apprezzamento in ragione di quanto osservato con riferimento al primo mezzo. Il procedimento, infatti, doveva intendersi già avviato alla data del 22 novembre 2023, sicché era pienamente applicabile l'art. 5, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101), ai sensi del quale il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole non si applica ai progetti «per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi». Ne deriva anche il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente rispetto alla predetta disciplina, che non risulta applicabile al progetto di cui è causa.

42. Tutto quanto sopra non è peraltro sufficiente ai fini dell'annullamento del provvedimento di archiviazione, che è ulteriormente sorretto dal richiamo alle previsioni di cui alla legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, che annovera l'area di impianto tra quelle non idonee e che introduce un divieto di realizzazione degli impianti FER in aree non idonee applicabile «anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore» della legge (art. 1, comma 5).

43. Occorre a questo punto prioritariamente esaminare le censure portate dalla ricorrente avverso il decreto ministeriale 21 giugno 2024, con il quale l'Autorità ministeriale ha individuato i criteri per l'individuazione, da parte delle regioni e delle Province autonome, delle aree idonee e non idonee.

44. È infondata la doglianza con la quale si lamenta che, avendo l'art. 1, comma 1, lettera b), definito le aree «non idonee» come «incompatibili» con la realizzazione di impianti rinnovabili, da ciò consegua l'impossibilità di realizzare progetti nelle aree suddette.

45. Come la Sezione ha già chiarito (cfr: sentenza n. 9155/2025, par. 1.2.5), «proprio sulla scorta delle scelte compiute [...] con l'adozione del gravato decreto ministeriale — e condivise con gli enti territoriali — emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalle società ricorrenti, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di “area non idonea”



rispetto a quanto previsto dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle linee guida del 2010, non traducendosi, ora come allora, in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, ed essendo solo funzionale ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione»».

46. Da ciò consegue anche la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente rispetto all'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021, laddove individua la «legge» e non un provvedimento amministrativo quale strumento per attuare il sistema delle aree idonee.

47. Al riguardo, occorre ricordare anzitutto che, secondo la pacifica giurisprudenza costituzionale, «in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 2020, n. 116).

48. In secondo luogo, dalla sopra ricordata ricostruzione del concetto di area non idonea emerge che le previsioni della legge regionale sul punto non conducono all'individuazione di aree vietate, bensì di aree caratterizzate da «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», con la conseguenza che è sempre necessario confermare, «nell'ambito di singoli procedimenti» (cfr. l'art. 20, comma 7, decreto legislativo n. 199/2021), la non idoneità dell'area in relazione alle specifiche caratteristiche dell'iniziativa proposta e dei territori interessati.

49. Ne deriva che, per un verso, le scelte compiute in sede legislativa non pregiudicano, di per sé, l'interesse dell'operatore che intenda avviare un progetto in area non idonea e, per altro verso, l'eventuale diniego di autorizzazione consegue in ogni caso a una valutazione condotta dall'amministrazione censurabile innanzi al giudice amministrativo, il quale peraltro potrà anche, ove rilevanti, rimettere alla Corte costituzionale eventuali questioni di legittimità costituzionale che afferiscano alla disciplina di rango legislativo.

50. Non si configura, pertanto, alcuna violazione dell'art. 24 della Costituzione, essendo in ogni caso assicurato un completo controllo di legittimità dell'azione amministrativa, fermo restando il sindacato di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge nei termini consueti.

51. Neppure è predicabile alcun *vulnus* all'art. 97 della Costituzione, posto che dal sistema come sopra delineato emerge come non sia in alcun modo venuta meno la ponderazione degli interessi rimessa all'amministrazione, sia pure sulla base dei criteri generali stabili dalla legge regionale e, prima ancora, dal decreto ministeriale.

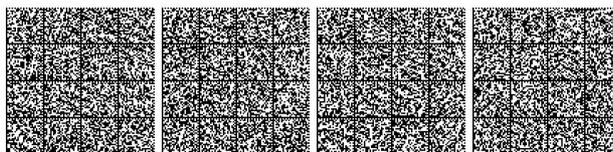
52. Il quarto motivo è, invece, fondato nella parte in cui censura il decreto ministeriale 21 giugno 2024 ove consente alle regioni la possibilità di non «tener conto» delle aree idonee previste *ex lege* dall'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021. Come la Sezione ha già rilevato (cfr. la sentenza n. 9155/2025 cit., part. 8.2), la disciplina ministeriale è sul punto «insufficiente a salvaguardare [le iniziative già intraprese, n.d.r.] dalle sopravvenienze normative che, in seguito all'adozione delle leggi regionali, potrebbero mutare la qualificazione delle aree su cui sono localizzati gli impianti per i quali risultano in corso i procedimenti di autorizzazione, al momento dell'adozione del decreto ministeriale del 21 giugno 2024. La concessione della suddetta facoltà, infatti, non assicura il mantenimento della qualificazione di area idonea operata medio tempore dalla legge e, dunque, non può costituire una valida misura di salvaguardia delle iniziative in corso, tenuto conto del fatto che le stesse, in base al combinato disposto dell'art. 20, comma 8, e 22, del decreto legislativo n. 199/2021 hanno avuto accesso alle agevolazioni e accelerazioni procedurali previste con la introduzione del regime delle aree idonee».

53. Va, pertanto, annullato l'art. 7, comma 2, lettera c), del decreto ministeriale 21 giugno 2024, con l'obbligo per l'Amministrazione di rideterminarsi sul punto ai sensi e nei termini di cui alla richiamata sentenza n. 9155/2025.

54. Tutto quanto sopra non conduce, allo stato, all'annullamento del provvedimento di archiviazione del procedimento. Vi ostano, infatti, le disposizioni della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, che hanno sostanzialmente introdotto un divieto di realizzazione di impianti FER in area non idonea, applicabile anche ai progetti con procedimenti avviati.

55. Il Collegio ritiene, peraltro, rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini di seguito precisati, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente in ordine a tale disciplina, in particolare quanto alla previsione per cui «è vietata la realizzazione di impianti ricadenti nelle ... aree non idonee ... individuate dagli allegati A, B, C, D, E», sia in quanto introduce un divieto assoluto di realizzazione degli impianti FER in area non idonea, sia in quanto è resa applicabile anche agli impianti la cui procedura autorizzativa è in corso al momento dell'entrata in vigore della legge.

56. Ad avviso del Collegio va, in particolare, rimessa al giudizio della Corte costituzionale la valutazione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli allegati A, B, C, D ed E della legge citata, per contrasto con gli articoli 3, 9, 41, 11, 97, 117 della Costituzione, nonché con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e gli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119.



Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli allegati A, B, C, D ed E della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024 con riferimento agli articoli 3, 9, 41, 11, 97, 117 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

57. Le aree non idonee come individuate dalla legge della Regione Sardegna n. 20/2024 si sovrappongono all'area del progetto proposto dalla ricorrente, già collocato in area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera *c-ter*, n. 1) e *c-quater*, del decreto legislativo n. 199/2021. Sulla base del combinato disposto dell'art. 1, commi 2, 5 e 7, il predetto progetto non potrebbe essere ulteriormente coltivato, in quanto la finanche parziale collocazione in area non idonea determina, ai sensi del citato comma 7, l'applicazione del comma 5, secondo cui «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee».

58. A fronte di tale risultato, la disciplina prevista dall'art. 7, comma 2, lettera *c*), del decreto impugnato, laddove si limita a consentire alle regioni la mera «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto», rivela tutta la sua insufficienza, nonché il contrasto frontale con il criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lettera *a*), n. 1), della legge delega n. 53/2021, ai sensi della quale la disciplina di cui al decreto ministeriale avrebbe dovuto «prevedere misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti».

59. L'annullamento del predetto decreto non consente, peraltro, l'annullamento (anche) del provvedimento di archiviazione, che è retto dalle disposizioni della legge regionale. In mancanza della declaratoria di illegittimità costituzionale della predetta legge, il Collegio sarebbe pertanto tenuto al rigetto della domanda, essendo l'esito del procedimento del tutto vincolato.

60. Viceversa, nel caso in cui la legge regionale venisse dichiarata incostituzionale, il Collegio potrà procedere all'annullamento del provvedimento di archiviazione, che risulterebbe viziato in via derivata dall'illegittimità riscontrata in ordine alla carente disciplina transitoria prevista dal decreto ministeriale. Da qui la rilevanza delle questioni di seguito illustrate ai fini del presente giudizio.

Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli allegati A, B, C, D ed E della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024 con riferimento agli articoli 3, 9, 11, 41, 97, 117 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

61. La disciplina statutaria assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera *f*), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975. L'art. 4, lettera *e*), prevede la competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

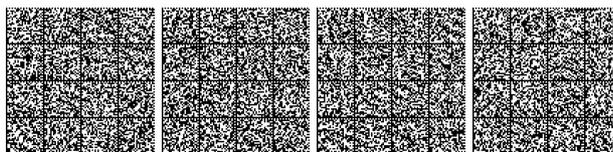
62. La legge regionale n. 20/2024 costituisce «legge di Governo del territorio, urbanistica e di tutela del patrimonio paesaggistico» (art. 1, comma 2). Tuttavia, nella misura in cui essa ha ad oggetto precipuo «l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER)», è da ritenersi che afferisca prevalentemente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*), dello statuto speciale).

63. Peraltro, pur al cospetto di un intreccio di competenze, esse — quella primaria di tutela del paesaggio e di edilizia ed urbanistica e quella concorrente in materia di energia elettrica — devono comunque esercitarsi «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltretutto, per quanto riguarda la competenza concorrente, nel limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello Statuto.

64. Nel caso in esame, le disposizioni di cui alla legge regionale n. 20/2024 contrastano con i principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico - sociale che si impongono anche alle Regione ad autonomia speciale per l'espressa previsione statutaria.

65. Occorre al riguardo previamente richiamare il quadro normativo unionale.

66. L'art. 3, par. 5, TUE, stabilisce che «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».



67. L'art. 6, par. 1, TUE precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

68. L'art. 11 TFUE esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

69. Secondo l'art. 191 TFUE, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

70. Ai sensi dell'art. 192, par. 1, TFUE, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

71. L'art. 194 TFUE stabilisce, a sua volta, che «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

72. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche inter-dipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (*cf.* le sentenze 1 luglio 2014, C- 573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

73. La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 TFUE si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi. Di conseguenza, l'art. 191 TFUE non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE; viceversa, l'art. 191 TFUE assume rilevanza allorquando esso trovi attuazione nel diritto derivato (*cf.* CGUE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, 39 ss.).

74. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

75. Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE. Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia



rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21ª Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla *leadership* tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030» ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27% entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030», e del 23 giugno 2016, «I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili», si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

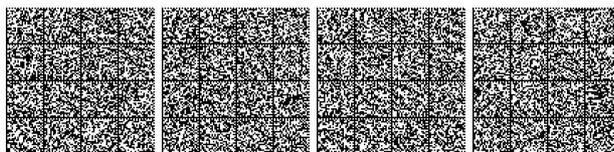
[...]

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32%. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...].

(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32% di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».



76. Le richiamate *rationes* hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

77. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 TFUE, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi.

[...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio «chi inquina paga», istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del «non nuocere» del *Green Deal* europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

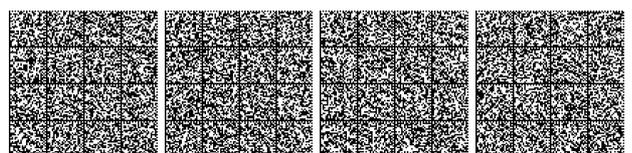
[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]

(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...]



(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]

78. Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

79. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».

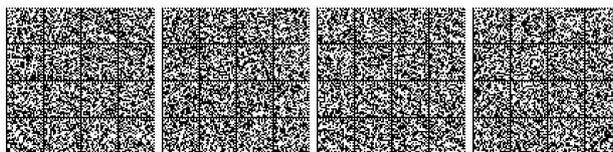
80. La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che:

«[...]

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo». La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...]

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 («piano REPowerEU») mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i colegislatori a valutare la possibilità di innalzare o



anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel *mix* energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45% di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...]

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

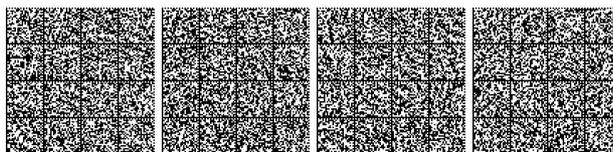
[...]

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche



le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto.

81. In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

82. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 TFUE, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21ª Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.

83. Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio «Ambiente» del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

[...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio *mix* energetico [...]

[...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano



alle preferenze nazionali e al loro *mix* energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali «divari di ambizione»). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32% di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].

84. Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3):

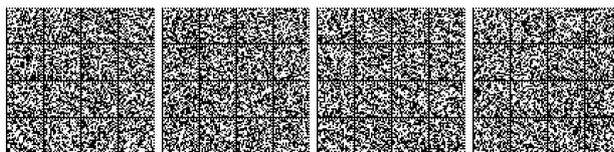
«Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione «decarbonizzazione»:

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una



traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

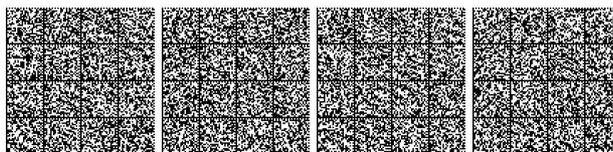
«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

- a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;
 - b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;
 - c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;
 - d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001;
 - e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:
 - i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;
 - ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL pro capite;
 - iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;
 - iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;
 - v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;
 - vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.
- [...]

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

- a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;
- b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;
- e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).



85. La legge 22 aprile 2021, n. 53, ha dettato «Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», demando al Governo, tra l'altro:

la previsione, previa intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), di una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, nonché delle specifiche competenze dei Ministeri per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa, a tal fine osservando i seguenti indirizzi:

1) definizione dei criteri per l'individuazione di aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, con indicazione di criteri per la ripartizione fra regioni e province autonome e previsione di misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti;

2) previsione di un termine di sei mesi per la realizzazione del processo programmatico di individuazione delle aree;

b) di assicurare il rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo.

86. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

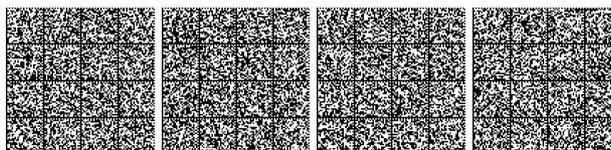
87. L'art. 20 del decreto ha, in particolare, previsto che:

con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;

in via prioritaria, con i suddetti decreti si provvede a dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili, e altresì a indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili;

i decreti stabiliscono anche la ripartizione della potenza installata fra regioni e Province autonome, prevedendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statistico fra le medesime regioni e Province autonome;

nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per



servizi e logistica, e verificando l' idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;

conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le regioni individuano con legge le aree idonee;

in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l' installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull' ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;

nelle more dell' individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione;

le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all' installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell' ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee;

in attesa della disciplina di cui ai menzionati decreti attuativi, le aree idonee sono individuate *ex lege* dal medesimo decreto legislativo.

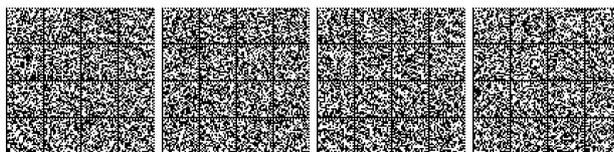
88. Come precedentemente rilevato (*cf.* i punti 41 ss. della presente sentenza), il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l' insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti». Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», che dovrà comunque risultare all' esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto impugnato non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle linee guida.

89. In contrasto con tali indicazioni, l' art. 1, comma 5, della legge regionale Sardegna n. 20/2024 stabilisce che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11». Tale previsione si pone in violazione degli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione in relazione agli articoli 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale sopra richiamata. L' inadeguatezza di una determinata area o di un determinato sito ad ospitare impianti da fonti rinnovabili, infatti, non può derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all' esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specificità.

90. L' impatto di un divieto di tale portata è, inoltre, del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all' individuazione delle zone disponibili per l' installazione degli impianti che, a termini dell' art. 15-ter, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l' energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

91. A questo riguardo, occorre infatti rilevare che le previsioni dell' art. 1, comma 5, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge, prevedono una sterminata casistica di aree vietate, con un elenco di 45 pagine, definite peraltro sulla base di astratte esigenze di protezione non specificamente riferite a luoghi concreti, ricomprendendo non solo le aree e i beni specificamente tutelati, ma sostanzialmente la maggior parte del territorio regionale (*cf.* ad es. riferimenti agli «Ulteriori elementi con valenza storico — culturale, di natura archeologica, architettonica e identitaria, quali beni potenziali non ricompresi nel Piano Paesaggistico vigente al momento dell' entrata in vigore della presente legge, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d' aria» — allegato A, lettera *bb*), allegato B, lettera *y*), allegato C, lettera *bb*), allegato D, lettera *aa*), allegato E, lettera *bb*). Come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dalle parti intime, la rete dei divieti previsti dalla legge regionale comprende circa il 98% del territorio regionale.

92. Peraltro, in forza dell' art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all' adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell' Unione per l' energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia



da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio di una Regione alla possibilità di installare impianti FER potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

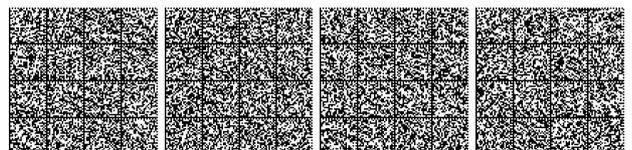
93. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione. Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

94. Come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2021)82 *final* sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il *Green Deal* europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria *leadership* per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei *target* di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta in assoluto la realizzazione di impianti FER in aree non idonee.

95. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'inevitabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

96. Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 della Costituzione. Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C-170/08, 41). Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014).

97. Inoltre, ai sensi dell'art. 9 della Costituzione la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale. L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso



al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 della Costituzione, nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013).

98. Peraltro, lo stesso decreto ministeriale prescrive, all'art. 7, comma 3, alle regioni che, «nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto». Sul punto, occorre ricordare che, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (*ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020) e, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale aree idonee).

99. I divieti posti dalla Regione Sardegna, e in particolare l'art. 1, commi 2, 5, 7 e 8 e i relativi allegati A, B, C, D ed E, violano pertanto i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, espressi dal decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 e contrastano con gli articoli 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in quanto incidono sul raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo.

100. L'art. 1, inoltre, precisa che le disposizioni della legge si applicano a tutto il territorio regionale, ivi inclusi le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi. Non solo. La legge addirittura incide sui titoli autorizzatori e abilitativi già rilasciati, comminandone l'inefficacia, mentre in relazione ai progetti già realizzati prevede (al comma 8), che «Gli interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento [...] sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto». Ne deriva la violazione dei principi di uguaglianza, certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché il diritto di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. Il legislatore regionale, infatti, ha imposto l'indiscriminata applicazione del nuovo regime a tutti gli operatori, senza differenziare la posizione di coloro che non hanno ancora presentato alcun progetto, che lo hanno sviluppato e già sottoposto alla valutazione dell'Autorità amministrativa sostenendo i relativi costi di progettazione ovvero che abbiano già ottenuto le autorizzazioni e iniziato a sostenere i costi di realizzazione. In relazione ai progetti già realizzati, inoltre, la disciplina regionale dà luogo a un regolamento del tutto irrazionale, in cui le aree interessate dal progetto già realizzato e quelle contermini si trasformano, di fatto, in aree vietate *ratione personarum*: il soggetto già titolare di un impianto, infatti, verrebbe privato della possibilità di apportare modifiche a detto impianto che ne determinino in qualunque modo l'aumento della superficie occupata ovvero dell'altezza totale (per gli impianti eolici), senza che assumano alcuna rilevanza la qualificazione dell'area (idonea, non idonea, ordinaria) e l'entità delle modifiche, con violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di legittimo affidamento.

101. Al riguardo, occorre ricordare che secondo la giurisprudenza costituzionale il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non tramodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (*ex plurimis*, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011). Nel caso di specie, invece, la Regione Sardegna ha emanato una legge



che contravviene ai principi fondamentali della materia, quali derivanti dagli obblighi rinvenienti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dalla relativa normativa statale di attuazione, senza preoccuparsi di operare alcun bilanciamento con tutti i valori in gioco, recedendo soltanto di fronte all'impossibilità di fatto di ripristinare lo *status quo*.

102. Da quanto sopra discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 della Costituzione. Oltre all'irragionevole impatto che la suddetta normativa determina su procedimenti già definiti, essa osta, infatti, a qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

103. Non soccorre, al riguardo, la peculiare procedura prevista dall'art. 3 della legge che consente, su istanza dei comuni interessati, di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea. Tale istanza, che già sotto il profilo della previsione dell'esclusiva competenza propositiva del comune suscita perplessità per la commistione tra profili di valutazione politica e amministrativa, dà luogo a una procedura, da svolgersi in sede di conferenza di servizi, in cui è però prevista l'unanimità ai fini della realizzazione dell'intervento e l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso, dipartendosi all'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio significativo di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo, fonte che rappresenta la norma interposta, dalla cui violazione discende il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), che attribuisce alla Stato la potestà legislativa esclusiva in determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 29, comma 2-ter della legge n. 241/1990 stabilisce che «Attengono [...] ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano», mentre ai sensi del comma 2-quater «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela», con obbligo per le regioni a statuto speciale e le Province autonome di adeguare la propria legislazione a tali previsioni.

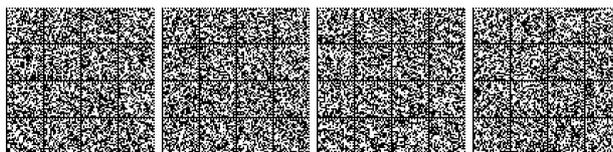
104. Non c'è dubbio che la legge regionale sarda rechi un livello inferiore di tutela rispetto a quello garantito dalla disciplina statale, imponendo l'unanimità dei consensi ed escludendo l'operatività del silenzio-assenso.

105. Sotto altro profilo, occorre anche ricordare che, secondo un indirizzo consolidato del Giudice costituzionale, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Si è, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)» (Corte costituzionale, sentenza n. 74/2021).

106. La procedura prevista dall'art. 3 della legge regionale Sardegna n. 20/2024, istituendo un procedimento diverso anche in aree sottoposte a tutela culturale o paesaggistica per le quali la normativa statale (articoli 21 e 146 del testo unico dei beni culturali) fissa, per esigenze di uniformità di trattamento, un procedimento autorizzatorio apposito da parte della soprintendenza competente, si pone anche in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

107. Peraltro, la predetta disciplina è in ogni caso un diretto portato dell'illegittimo divieto generalizzato di realizzare gli impianti in aree non idonee e non può, pertanto, sfuggire alle medesime censure suesposte.

108. Per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1, 2, lettere *m*) e *s*), e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948. Conseguentemente, il presente giudizio deve essere sospeso ai fini dell'esame della domanda di annullamento del provvedimento di archiviazione.



109. L'incidente di costituzionalità viene sollevato con la presente sentenza parziale, anziché con ordinanza, in ragione del carattere pregiudiziale che l'esame delle doglianze oggetto di definizione riveste ai fini dell'apprezzamento dei profili di rilevanza delle questioni rimesse in ragione della natura plurimotivata del provvedimento di archiviazione, nonché in conformità alla giurisprudenza costituzionale secondo la quale «Alla sentenza non definitiva può essere [...] riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* — come nel caso in esame — abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (in questi termini, tra le altre, sentenze n. 112 del 2021 e n. 153 del 2020)» (Corte costituzionale, sentenza n. 218/2021).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), parzialmente e non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

lo accoglie parzialmente nei termini di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla l'art. 7, comma 2, lettera c), del decreto ministeriale 21 giugno 2024, con obbligo per l'Amministrazione di rideterminarsi ai sensi e nei termini di cui alla sentenza della Sezione n. 9155/2025;

dichiara non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 5, comma 1, del decreto legge 15 maggio 2024, n. 63, che introduce il comma 1-bis all'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 per violazione degli articoli 77, 117, comma 1, e 9 della Costituzione;

dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 20, comma 4, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, per violazione degli articoli 24 e 97 della Costituzione;

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini illustrati in parte motiva, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1, 2, lettere m) e s), e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;

sospende il giudizio ai fini dell'esame della domanda di annullamento del provvedimento RAS AOO 09-01-00 prot. uscita n. 55854 del 9 dicembre 2024 della Direzione generale dell'industria, servizio energia ed economia verde, Assessorato dell'industria della Regione Autonoma della Sardegna, per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo;

rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Marco Savi, referendario, Estensore

Il Presidente: STANIZZI

L'Estensore: SAVI



N. 155

Ordinanza del 12 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Green Sole Renewables Italia 1 srl contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità – Interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento relativi ad impianti realizzati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge e in esercizio, nelle aree non idonee – Previsione che sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto, intesa come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024, ivi compreso il rispetto dell'art. 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale – Raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole – Previsione che i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea, finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione – Previsione che qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale n. 35 del 1995.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi 2, 5, 7, 8; 3 e Allegati A, B, C, D ed E.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10478 del 2024, proposto da Green Sole Renewables Italia 1 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Germana Cassar, Michele Rondoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro:

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero della cultura, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti:

del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, non costituiti in giudizio;



della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

della Regione autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Secchi, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per l'annullamento:

del decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura e con il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste del 21 giugno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» e di ogni altro presupposto preordinato o connesso, inclusa l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, resa nella seduta del 7 giugno 2024;

eventualmente previa rimessione alla Corte costituzionale, della questione di legittimità dell'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge n. 101/2024, nei termini sopra indicati — con riferimento agli articoli 77, 117 commi 1 e 3, 9 e 41 della Costituzione nonché con riferimento ai principi comunitari di massima diffusione delle fonti rinnovabili;

oppure, previa disapplicazione dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, per violazione del diritto comunitario, segnatamente del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Protezione della proprietà), del Trattato sulla Carta europea dell'energia, stipulato a Lisbona il 17 dicembre 1994, e ratificato in Italia con legge 10 novembre 1997, n. 415, della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento,

ovvero previa rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione pregiudiziale relativa alla conformità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito con modifiche con legge n. 101/2024, ai principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili sanciti:

(i) dalla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 (modificata dalla successiva direttiva 2023/2413 del 18 ottobre 2023), sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;

(ii) dal regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, come modificato dal regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio del 22 dicembre 2023, che ha introdotto un quadro di norme di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa di rinnovabili;

(iii) regolamento (UE) n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 («Normativa europea sul clima»);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

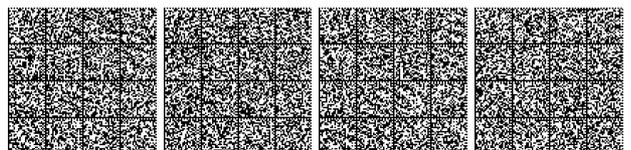
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura, della Presidenza del Consiglio dei ministri, e della Regione autonoma della Sardegna e del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. La ricorrente è una società che opera nel campo della costruzione ed esercizio di impianti da fonti rinnovabili ed è titolare di 2 progetti in via di autorizzazione, da realizzarsi — rispettivamente — in Comune di Sassari (potenza pari a 37,80 MW) e Villasolar (potenza pari a 11,94 MW).

2. Al fine di accelerare lo sviluppo di tali impianti da fonti rinnovabili, il decreto legislativo n. 199/2021 ha previsto l'obbligo delle Regioni di individuare (sulla base di decreti ministeriali emanati previo parere della Conferenza Unificata) le aree idonee alla realizzazione di impianti rinnovabili. Nelle more, il medesimo art. 20 ha dettato un dettagliato regime transitorio, con individuazione *ex lege* delle aree idonee.

3. L'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 (il «DL 63/2024»), ha peraltro introdotto un divieto preventivo e assoluto (salvo le limitate eccezioni ivi previste) all'utilizzo di terreni agricoli per la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, comprimendo in modo significativo il regime transitorio previsto dall'art. 20, comma 8 e determinando un drastico cambio di prospettiva per gli operatori del comparto fotovoltaico: mentre la previgente normativa privilegiava l'utilizzo di aree formalmente agricole ma degradate (quali le aree non vincolate, le aree in adiacenza a zone industriali, ecc.) il DL ha oggi imposto un generalizzato



divieto fondato sulla sola destinazione urbanistica dell'area. Ne deriva che viene capovolto il criterio di ammissibilità delle iniziative che producono energia da fonti rinnovabili, atteso che per effetto di tale norma sulla restante parte del territorio tali iniziative non sono più ammesse incorrendo nel divieto ivi previsto.

4. Da ultimo, il decreto ministeriale 21 giugno 2024 ha attuato le previsioni dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, non limitandosi alla disciplina di aree idonee e non idonee, ma rendendo vincolante e inderogabile per tutte le Regioni il divieto di realizzare impianti in area agricola introdotto dall'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101. Il decreto, inoltre:

impone alle Regioni di disciplinare con legge le aree non idonee, nonostante il decreto legislativo n. 199/2021 limiti l'individuazione con legge alle sole aree idonee, confermando la riserva di procedimento amministrativo per le aree non idonee;

qualifica le aree non idonee non più come aree in cui è maggior probabile un esito negativo del procedimento, ma come aree *tout court* «incompatibili»;

definisce in proprio come non idonee le aree tutelate ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e consente alle Regioni di imporre un *buffer* pari a 7 km da ogni bene tutelato sotto il profilo paesaggistico;

non prevede alcun criterio oggettivo per l'individuazione delle aree idonee, fornendo una sostanziale delega in bianco alle Regioni e rendendo solo facoltativo il mantenimento delle fattispecie previste dall'art. 20, comma 8;

non prevede alcun regime di salvaguardia per i procedimenti in corso.

5. Rispetto alla posizione di parte ricorrente il decreto:

riduce drasticamente le aree eleggibili per la realizzazione di nuovi impianti, ponendo peraltro le basi per una disciplina difforme su tutto il territorio nazionale;

non contiene alcuna disposizione di salvaguardia dei procedimenti in corso, avviati facendo affidamento sulla prevalente qualificazione delle aree idonee.

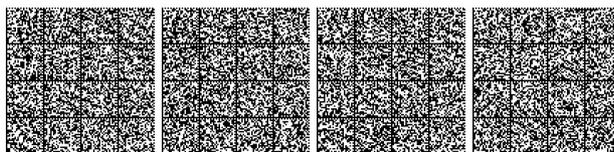
6. La ricorrente ha quindi impugnato il decreto in questione, articolando le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - violazione direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni - violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione - irragionevolezza e ingiustizia manifesta. La previsione per cui le Regioni debbano individuare con legge, oltre alle aree idonee, anche le aree inidonee, sarebbe illegittima, in quanto l'individuazione delle aree non idonee sarebbe soggetta a riserva di procedimento amministrativo;

II) violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - violazione direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni - violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione - eccesso di potere per sviamento - difetto di istruttoria e di motivazione - irragionevolezza e ingiustizia manifesta. Il decreto impugnato trasformerebbe le aree non idonee da strumenti di accelerazione a vere e proprie barriere alla realizzazione di impianti rinnovabili: esse, infatti, diverrebbero aree *tout court* incompatibili con la realizzazione di impianti FER. Peraltro, il decreto sancirebbe in modo evidente la prevalenza del bene paesaggio, ponendo da un lato aree non idonee *ex lege*, dall'altro consentendo l'apposizione di *buffer* pari a 7 km da ogni bene paesaggisticamente tutelato, in contrasto con le indicazioni ricavabili dalle linee guida, dalla giurisprudenza costituzionale e dal diritto unionale;

III) violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - violazione direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni - violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione - eccesso di potere per sviamento - difetto di istruttoria e di motivazione - irragionevolezza e ingiustizia manifesta. Il decreto conferirebbe in sostanza una delega in bianco alle Regioni per l'individuazione delle aree idonee, in violazione tanto dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, tanto del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Esso, infatti, non avrebbe fornito alcun criterio oggettivo per l'individuazione delle aree idonee, contraddicendo persino la disciplina prevista dal comma 8 e rendendo addirittura facoltativa la scelta di mantenere in essere la disciplina transitoria;

IV) illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 - violazione dell'art. 117 della Costituzione rispetto alla direttiva n. 2001/77/CE, alla direttiva n. 2009/28/CE ed alla direttiva (UE) 2018/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, al regolamento (UE) 2022/2577 del consiglio del 22 dicembre 2022, nonché in relazione in relazione all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, alle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione. Il divieto intro-



dotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 contrasterebbe in modo insanabile con i principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con la riserva di procedimento amministrativo di diretta derivazione euro-unitaria, con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione. La scelta di attribuire esclusivo valore alla destinazione urbanistica dell'area (senza alcun approfondimento in merito all'effettiva coltivazione dei terreni, al tipo di colture, all'esistenza di vincoli) violerebbe, inoltre, apertamente i principi di ragionevolezza e proporzionalità, discendenti dagli art. 3 e 97 della Costituzione; inoltre, nell'attribuire aprioristica prevalenza alla tutela del suolo agricolo, avrebbe apertamente violato l'interesse pubblico prevalente sancito dall'art. 16-septies della direttiva RED II e dal regolamento 2022/2577 del 22 dicembre 2022;

V) illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 - violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (protezione della proprietà) - violazione art. 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica - violazione del legittimo affidamento. L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si disinteresserebbe delle situazioni in cui i terreni agricoli sono stati già contrattualizzati da operatori interessati allo sviluppo di un impianto FER prima dell'entrata in vigore della norma — ma senza essere riusciti ad avviare alcuna procedura amministrativa — nella piena convinzione della liceità di tale operazione. Si tratterebbe di previsione con portata ablativa, che ridurrebbe enormemente le possibilità di utilizzazione e godimento di tali beni, con lesione del diritto di proprietà per come tutelato dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, nonché del principio della certezza del diritto, della libertà di impresa di cui all'art. 41 della Costituzione e del legittimo affidamento, essendo contraddetta la fiducia del concessionario quanto al rispetto da parte dello Stato di regole giuridiche consolidate nel tempo e di cui non era prevedibile intervenisse un repentino e ingiustificato cambiamento;

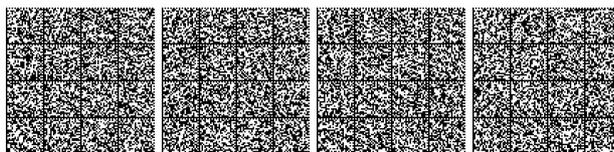
VI) illegittimità derivata per incostituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2024, n. 101 - violazione dell'art. 117 della Costituzione rispetto alla con riferimento agli obblighi di diritto comunitario - violazione degli articoli 3, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza. L'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 sarebbe anche incostituzionale in quanto contrario alla normativa europea, ed in particolare agli articoli 3, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza. Per effetto di tale normativa, infatti, l'operatore nel settore delle rinnovabili italiano si troverebbe ad operare senza la possibilità di utilizzare le aree agricole, così risultando discriminato rispetto ad un operatore comunitario che operi in un qualunque altro stato dell'Unione. Inoltre, il nuovo regime inciderebbe sui diritti economici degli investitori, ponendosi in contrasto con il principio di certezza del diritto, sul piano oggettivo, e con il principio della tutela dell'affidamento, sul piano soggettivo.

7. Le amministrazioni intimare si sono costituite in resistenza.

8. All'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del codice del processo amministrativo, la sussistenza di possibili profili di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, come riportato a verbale. La parte ricorrente, su richiesta di chiarimenti del Collegio, ha altresì dichiarato a verbale che gli impianti oggetto dei progetti allegati a sostegno dell'interesse al ricorso sono agrivoltaici di tipo avanzato. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

9. Il Collegio rileva che, in pendenza di giudizio, è sopraggiunta la legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, che detta disposizioni, immediatamente incidenti sugli interessi fatti valere con il presente ricorso, sui quali si reputa necessario suscitare il controllo di legittimità costituzionale.

10. Preliminarmente, è tuttavia opportuno chiarire i termini in cui debba essere declinato, nel regime introdotto dalla disciplina di cui all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, il concetto di area non idonea all'installazione di impianti FER. Il presupposto comune alle censure è che, avendo il gravato decreto ministeriale qualificato le aree non idonee come aree incompatibili con l'installazione di impianti FER, il concetto di «area non idonea» sarebbe stato completamente stravolto rispetto a quello operante nel regime previgente (*i.e.*, a quello delle Linee Guida). In particolare, prima dell'adozione del gravato decreto ministeriale la conseguenza correlata al carattere di non idoneità di un'area era circoscritta al fatto che il soggetto proponente non potesse accedere alla accelerazione procedimentale dell'*iter* autorizzativo propedeutico alla realizzazione ed esercizio dell'impianto FER — accelerazione che, viceversa, avrebbe operato nel caso di localizzazione dell'impianto in area idonea —. Per converso, nessuna preclusione, aprioristica e assoluta, alla realizzazione di tali impianti risultava discendere dalla loro localizzazione in aree non idonee. Orbene, secondo la prospettazione della società ricorrente, siccome con l'adozione del gravato decreto ministeriale le amministrazioni resistenti avrebbero introdotto una preclusione di tal guisa, lo stesso risulterebbe illegittimo.



11. Il Collegio ritiene che la tesi sostenuta dalla società ricorrente non possa essere condivisa per le ragioni di diritto di seguito esposte.

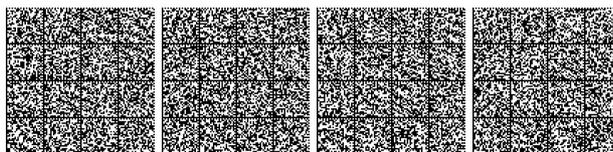
12. Come noto, l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ha introdotto disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal fine, l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 ha *inter alia* previsto che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 [la c.d. procedura di autorizzazione unica, n.d.r.]. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti».

13. Le Linee Guida indicate dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 sono state adottate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, e con esse è stato stabilito che:

paragrafo 17: «Al fine di accelerare l'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate [...]. Le aree non idonee sono [...] individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole»;

allegato 3: «L'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti. L'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», nonché sulla base di principi e criteri, individuati dal medesimo allegato, in ragione dei quali, tra l'altro: «a) l'individuazione delle aree non idonee deve essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito; b) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto; [...] d) l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate, nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all'uopo preposte, che sono tenute a garantirla all'interno del procedimento unico e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi previsti. L'individuazione delle aree e dei siti non idonei non deve, dunque, configurarsi come divieto preliminare, ma come atto di accelerazione e semplificazione dell'*iter* di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio».

14. Nel contesto del sistema delineato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003, come risulta dai pacifici orientamenti pretori formati in seno alla giurisprudenza della Corte costituzionale, le Linee Guida sono «poste a completamento della normativa primaria "in settori squisitamente tecnici" (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 en. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina "uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)" (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).



15. Va, poi, evidenziato che la Corte costituzionale ha chiarito che con le disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree "idonee" all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...]. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì "con legge" regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 103/2024).

16. Sulla scorta di quanto chiarito ed affermato negli orientamenti giurisprudenziali testé richiamati, discende che nell'applicazione del rinnovato quadro normativo che ha interessato la materia della realizzazione degli impianti FER non possano *sic et simpliciter* essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio. Infatti, laddove si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica — che è, poi, quella sostanzialmente prospettata dalla società ricorrente — si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, *de iure condito*, l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il MASE, di concerto con il MIC e il MASAF, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee.

17. Invero, proprio sulla scorta delle scelte compiute dalle amministrazioni resistenti con l'adozione del gravato decreto ministeriale — e condivise con gli enti territoriali tramite lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata — emerge come, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, nel complessivo nuovo impianto normativo e regolamentare sia sostanzialmente rimasta inalterata, quanto a natura e finalità, la portata precettiva del concetto di «area non idonea».

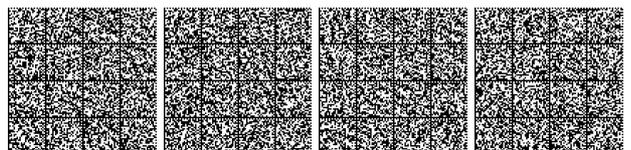
18. Infatti, l'art. 1, comma 2, lettera *b*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ha definito le «superfici e aree non idonee» come «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

19. A dispetto di quanto asserito dalla società ricorrente — secondo la quale la definizione di area non idonea come area incompatibile equivarrebbe alla introduzione di un divieto assoluto alla installazione di impianti FER — occorre ricordare che il paragrafo 17 delle Linee Guida già per il passato specificava che il processo di ricognizione delle aree non idonee dovesse avvenire prendendo in considerazione gli «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti».

20. Emerge, quindi, come già nel contesto previgente all'adozione del gravato decreto ministeriale le aree non idonee si caratterizzassero per essere aree incompatibili con il soddisfacimento degli obiettivi di protezione che l'ordinamento intende perseguire. Tale forma di incompatibilità, quale tratto caratterizzante delle aree non idonee, non si traduceva in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti FER, valendo solo ad indicare la sussistenza di «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

21. L'analisi diacronica sinteticamente svolta consente di affermare che, sotto l'esaminato profilo della «incompatibilità», la definizione di «aree non idonee» contenuta nell'art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale non possiede un carattere innovativo, risultando sostanzialmente invariata, *quoad effectum*, la portata del concetto di «area non idonea», per come declinato dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, rispetto a quella scaturente dalle Linee Guida.

22. A sostegno di tale conclusione, d'altronde, milita anche il fatto che lo stesso art. 1, comma 2, lettera *b*), del gravato decreto ministeriale declini la dichiarata incompatibilità «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida». Ordunque, benché l'ordito normativo, con il previsto aggiornamento delle Linee Guida «A seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20», presenti indubbi elementi di circolarità che rendono non del tutto chiaro il ruolo che le medesime Linee Guida sono ad oggi chiamate a svolgere *in subiecta materia*, è preferibile ritenere che il richiamo alle modalità stabilite dalle Linee Guida sia da intendersi nel senso che il legislatore abbia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle Linee Guida.



23. Tale opzione esegetica può essere legittimamente percorsa in ossequio al canone ermeneutico dell'interpretazione conservativa di cui all'art. 1367 del codice civile — pacificamente applicabile anche agli atti amministrativi, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5358 del 4 settembre 2020 e riferimenti ivi citati) —. Infatti, mediante l'impiego di tale legittimo criterio interpretativo, nel nostro ordinamento giuridico è possibile preservare atti e valori giuridici non affetti da vizi di legittimità (*ut res magis valeat quam pereat*), risultando ciò confacente, peraltro, ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3488 del 10 luglio 2015) e di cui il criterio della interpretazione conservativa costituisce espressione.

24. Se è vero che non può essere sottaciuto il fatto che l'art. 3, comma 1, del gravato decreto ministeriale disponga che le Regioni provvedono con legge alla individuazione (anche) delle aree non idonee — e non più nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, come previsto dalle Linee Guida — è del pari vero che, in disparte gli eventuali profili di illegittimità di tale scelta, non v'è alcun indice normativo che faccia ritenere che a tale cambiamento sia correlata la conseguenza prospettata dalla società ricorrente.

25. Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da alcuna radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime nell'ambito della pianificazione del territorio necessaria al raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

26. Ad avviso del Collegio, l'interpretazione sin qui proposta trova anche il conforto della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «necessità di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) “nel comune intento ‘di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra’ (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)”» (Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023). Va, quindi, radicalmente escluso che le «aree non idonee» possano essere considerate aree del tutto interdette alla installazione di impianti FER, poiché opinando diversamente potrebbe essere seriamente pregiudicato il conseguimento degli obiettivi energetici strumentali al rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale — tenuto anche conto della particolare ampiezza dei margini di manovra consentiti alle Regioni dal decreto ministeriale impugnato.

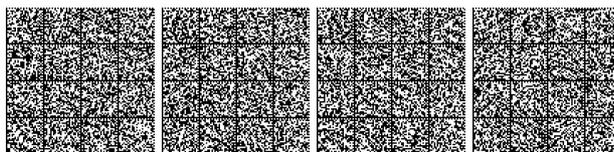
27. Viceversa, l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, lettera b), del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024, al quale il Collegio intende aderire — partendo dall'assunto che il carattere di non idoneità di un'area non precluda in radice la realizzazione di impianti FER — è atta a porre in rilievo come l'individuazione con legge regionale delle aree non idonee non esclude che le amministrazioni, nell'ambito degli specifici procedimenti amministrativi di valutazione delle istanze di autorizzazione alla realizzazione di impianti FER, siano necessariamente tenute ad apprezzare in concreto l'impatto dei progetti proposti sulle esigenze di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e dei beni culturali, anche laddove l'area interessata rientri tra quelle classificate come non idonee.

28. Nel caso di specie, tuttavia, la suesposta ricostruzione del concetto di area non idonea, nel nuovo regime introdotto dal decreto ministeriale, è palesemente smentita dal tenore dispositivo della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024.

29. La predetta legge prevede, infatti, che:

«È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11. Il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge. Non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia» (art. 1, comma 5);

«Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità. Nei casi di cui al precedente periodo, limitatamente agli impianti fotovoltaici e agli impianti di accumulo, qualora i relativi progetti di realizzazione prevedano l'installazione presso aree rientranti nelle zone urbanistiche omogenee D e G, di cui al decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei comuni della Sardegna), non si applicano le fasce di tutela di cui alle lettere s), x), w) e bb) dell'allegato A qualora l'area oggetto



del rispettivo intervento sia infrastrutturata e urbanizzata in misura uguale o maggiore al 60 per cento. Limitatamente ai casi di cui al precedente periodo, qualora l'area non sia infrastrutturata e urbanizzata ed edificata almeno al 60 per cento, le fasce di tutela di cui al precedente periodo sono ridotte del 70 per cento. Qualora un progetto di impianto FER, ivi inclusi gli accumuli ad essi connessi, sia finalizzato all'autoconsumo o al servizio di una comunità energetica e ricade in una delle condizioni di cui ai precedenti periodi, prevale il criterio di idoneità» (art. 1, comma 7);

«Al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole, i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea ai sensi della presente legge. L'istanza è finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione. Qualora l'istanza abbia ad oggetto un impianto FER ricadente in un'area mineraria dismessa di proprietà regionale o di enti interamente controllati dalla Regione, l'area medesima è trasferita in proprietà ai comuni che ne facciano richiesta ai sensi della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali)» (art. 3).

30. Dalle richiamate previsioni di desume, pertanto, che:

le aree non idonee costituiscono vere e proprie aree vietate alla realizzazione degli impianti FER. Oltre che dal chiaro tenore letterale dell'art. 1, comma 5, ciò si desume anche dalla previsione, all'art. 3, di una speciale procedura da attivarsi su richiesta dei comuni per la realizzazione di interventi in aree non idonee, peraltro particolarmente rigoroso nella misura in cui richiede il raggiungimento del consenso unanime di tutti i soggetti interessati;

la disciplina non soltanto non prevede una clausola di salvaguardia per le iniziative in corso, ma addirittura sancisce l'inefficacia dei provvedimenti autorizzatori e dei titoli abilitativi già emanati in caso di impianti ricadenti in aree non idonee in base alla legge. D'altra parte, ciò costituisce l'ovvio risvolto di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, laddove si stabilisce che «La presente legge di governo del territorio, urbanistica e di tutela del patrimonio paesaggistico, si applica a tutto il territorio della Regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi», onde è chiaro che l'unico limite all'operatività delle nuove previsioni è l'intervenuta modifica irreversibile dello stato dei luoghi, come anche chiarito dal successivo comma 5;

la legge prevede, altresì, un principio di assoluta prevalenza del criterio della non idoneità su quello dell'idoneità in caso di progetti in zone promiscue, salve le limitate deroghe previste dall'art. 1, comma 7.

31. La suindicata disciplina solleva consistenti dubbi di compatibilità con i canoni costituzionali, con particolare riferimento agli articoli 3, 9, 11, 41, 97, 117 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

SULLA RILEVANZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTICOLI 1, COMMA 2, 5, 7 E 8, E 3, NONCHÉ DEGLI ALLEGATI A, B, C, D ED E DELLA LEGGE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA N. 20/2024 CON RIFERIMENTO AGLI ARTICOLI 3, 9, 41, 11, 97, 117 DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ ALL'ART. 10 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3/2001 E AGLI ARTICOLI 3 E 4 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3/1948

32. Dalla discussione orale è emerso che le disposizioni della legge regionale costituiscono un fattore ostativo alla realizzazione degli interventi presentati dalla ricorrente per l'autorizzazione. Essi, infatti, ricadono in zona divenuta «non idonea» per effetto della suddetta legge, la quale dispone (all'art. 1, comma 5) che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11. Il divieto di realizzazione si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge. Non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l'attuazione. I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia. Sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi. Il divieto di realizzazione di cui al presente comma non si applica agli impianti agrivoltaici realizzati direttamente ed esclusivamente dai coltivatori diretti (CD) o da imprenditori agricoli professionali (IAP) nel rispetto dei requisiti di cui all'allegato G, punto 2, e aventi potenza nominale inferiore o uguale a 10 MW, purché siano già autorizzati alla data di entrata in vigore della presente legge». La deroga agli impianti agrivoltaici non è, infatti, applicabile alla parte ricorrente, che non riveste la qualità di coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale, né risultano soddisfatti i requisiti di potenza e della già intervenuta autorizzazione.

33. A fronte di tale risultato, la disciplina prevista dall'art. 7, comma 2, lettera c), del decreto impugnato, laddove si limita a consentire alle regioni la mera «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto», rivela tutta la



sua insufficienza, nonché il contrasto frontale con il criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), n. 1), della legge delega n. 53/2021, ai sensi della quale la disciplina di cui al decreto ministeriale avrebbe dovuto «prevedere misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti». Nella misura in cui la richiamata possibilità di fare salve le aree idonee si è tradotta, nelle disposizioni regionali di attuazione, nell'assenza di un qualsivoglia regime di salvaguardia, la violazione del criterio di delega di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), n. 1), della legge n. 53/2021 ha assunto una portata immediatamente lesiva, trattandosi di previsione di un «un atto generale [che] incide senz'altro [...] sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Consiglio di Stato, IV, 17 marzo 2022, n. 1937).

34. L'eventuale annullamento del decreto sul punto sarebbe peraltro, allo stato e in presenza delle disposizioni recate dalla legge regionale n. 20/2024, priva di ogni utilità per la parte ricorrente. Essa, infatti, non potrebbe comunque ulteriormente coltivare i progetti sopra citati, in quanto la disciplina legislativa regionale costituirebbe a tal riguardo un ostacolo assoluto. Laddove, invece, le disposizioni menzionate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, l'annullamento del decreto determinerebbe, *medio tempore*, l'applicazione della disciplina previgente, che consentirebbe la prosecuzione dell'*iter* autorizzatorio e, sul piano conformativo, l'obbligo per le autorità ministeriali di predisporre una nuova e più confacente disciplina di salvaguardia per le iniziative in corso. Deriva da quanto sopra la rilevanza, ai fini del presente giudizio, delle questioni di costituzionalità di seguito sollevate.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTICOLI 1, COMMA 2, 5, 7 E 8, E 3, NONCHÉ DEGLI ALLEGATI A, B, C, D ED E DELLA LEGGE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA N. 20/2024 CON RIFERIMENTO AGLI ARTICOLI 3, 9, 11, 41, 97, 117 DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ ALL'ART. 10 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3/2001 E AGLI ARTICOLI 3 E 4 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3/1948

35. La disciplina statutaria assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975. L'art. 4, lettera e), prevede la competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

36. La legge regionale n. 20/2024 costituisce «legge di governo del territorio, urbanistica e di tutela del patrimonio paesaggistico» (art. 1, comma 2). Tuttavia, nella misura in cui essa ha ad oggetto precipuo «l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER)», è da ritenersi che afferisca prevalentemente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e), dello statuto speciale).

37. Peraltro, pur al cospetto di un intreccio di competenze, esse — quella primaria di tutela del paesaggio e di edilizia ed urbanistica e quella concorrente in materia di energia elettrica — devono comunque esercitarsi «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltretutto, per quanto riguarda la competenza concorrente, nel limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello Statuto.

38. Nel caso in esame, le disposizioni di cui alla legge regionale n. 20/2024 contrastano con i principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico - sociale che si impongono anche alle Regione ad autonomia speciale per l'espressa previsione statutaria.

39. Occorre al riguardo previamente richiamare il quadro normativo unionale.

40. L'art. 3, paragrafo 5, del Trattato sull'Unione europea, stabilisce che «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini». A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

41. L'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

42. L'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).



43. Secondo l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

44. Ai sensi dell'art. 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

45. L'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, a sua volta, che «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

46. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche interdipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (cfr: le sentenze 1° luglio 2014, C-573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

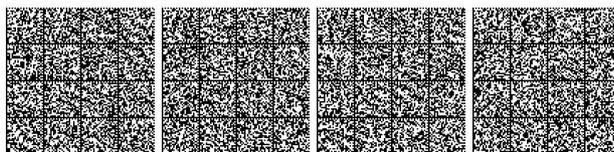
47. La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi. Di conseguenza, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; viceversa, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assume rilevanza allorché esso trovi attuazione nel diritto derivato (cfr: Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, 39 ss.).

48. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 del trattato CE (ora 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

49. Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE. Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

«[...]

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo



vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla *leadership* tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030" ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, "Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030", e del 23 giugno 2016, "I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili", si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...]

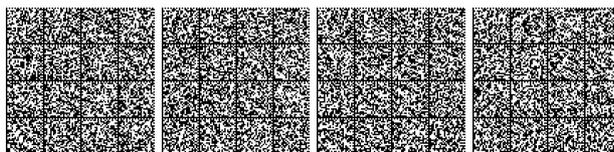
(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32 %. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...].

(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32 % di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

50. Le richiamate *rationes* hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32 %. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico



nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

51. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi.

[...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio "chi inquina paga", istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del "non nuocere" del *Green Deal* europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]

(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]



52. Il regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

53. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».

54. La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che:

«[...]

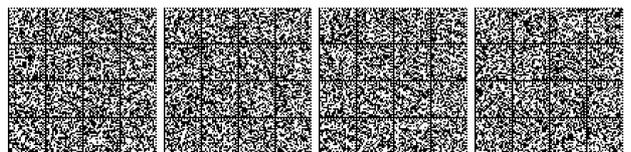
(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75 % alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo "Un percorso verso un pianeta più sano per tutti - Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo". La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...]

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 ("piano REPowerEU") mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i legislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel *mix* energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45 % di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...]



(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. [...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rinnovabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto».

55. In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

56. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.



57. Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

«(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio "Ambiente" del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali.

[...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio *mix* energetico [...].

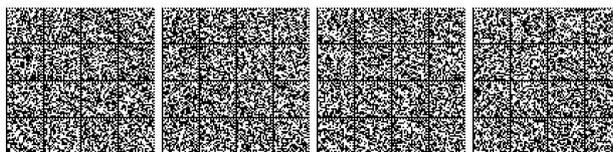
[...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro *mix* energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 30 anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali "divari di ambizione"). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali "divari nel raggiungimento". Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo



all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].

58. Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3):

«Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione "decarbonizzazione":

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

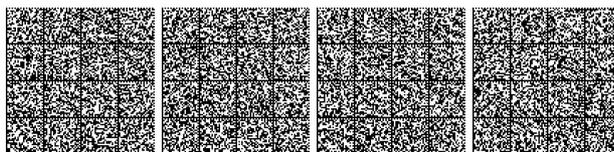
al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65 % dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;

b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;



c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;

d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001.

e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:

i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;

ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL *pro capite*;

iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;

iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;

v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;

vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.

[...]

2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;

b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;

e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).

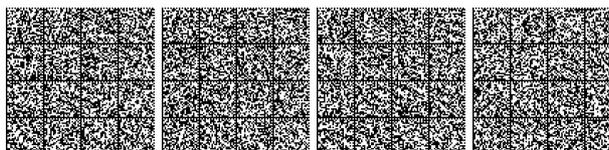
59. La legge 22 aprile 2021, n. 53, ha dettato «Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», demando al Governo, tra l'altro:

la previsione, previa intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, al fine del concreto raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), di una disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, nonché delle specifiche competenze dei Ministeri per i beni e le attività culturali e per il turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, e aree non utilizzabili per altri scopi, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa, a tal fine osservando i seguenti indirizzi:

1) definizione dei criteri per l'individuazione di aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, con indicazione di criteri per la ripartizione fra regioni e province autonome e previsione di misure di salvaguardia delle iniziative di sviluppo in corso che risultino coerenti con i criteri di localizzazione degli impianti preesistenti;

2) previsione di un termine di sei mesi per la realizzazione del processo programmatico di individuazione delle aree;

b) di assicurare il rispetto dei principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo.



60. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

61. L'art. 20 del decreto ha, in particolare, previsto che:

con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;

in via prioritaria, con i suddetti decreti si provvede a dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili, e altresì a indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili;

i decreti stabiliscono anche la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome, prevenendo sistemi di monitoraggio sul corretto adempimento degli impegni assunti e criteri per il trasferimento statistico fra le medesime Regioni e Province autonome;

nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;

conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee;

in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;

nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione;

le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee;

in attesa della disciplina di cui ai menzionati decreti attuativi, le aree idonee sono individuate *ex lege* dal medesimo decreto legislativo.

62. Come precedentemente rilevato (*cf.* i punti da 15 a 29 della presente ordinanza), il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti». Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto impugnato non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle linee guida.



63. In contrasto con tali indicazioni, l'art. 1, comma 5, della legge regionale Sardegna n. 20/2024 stabilisce che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11». Tale previsione si pone in violazione degli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione in relazione agli articoli 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale sopra richiamata. L'inadeguatezza di una determinata area o di un determinato sito ad ospitare impianti da fonti rinnovabili, infatti, non può derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto delle inattitudini del luogo, in ragione delle relative specificità.

64. L'impatto di un divieto di tale portata è, inoltre, del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-ter, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

65. A questo riguardo, occorre infatti rilevare che le previsioni dell'art. 1, comma 5, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge, prevedono una sterminata casistica di aree vietate, con un elenco di 45 pagine, definite peraltro sulla base di astratte esigenze di protezione non specificamente riferite a luoghi concreti, ricomprendendo non solo le aree e i beni specificamente tutelati, ma sostanzialmente la maggior parte del territorio regionale (*cf.* ad es. riferimenti agli «Ulteriori elementi con valenza storico - culturale, di natura archeologica, architettonica e identitaria, quali beni potenziali non ricompresi nel Piano Paesaggistico vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria» - allegato A, lettera *bb*), allegato B, lettera *y*), allegato C, lettera *bb*), allegato D, lettera *aa*), allegato E, lettera *bb*)).

66. Peraltro, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio di una Regione alla possibilità di installare impianti FER potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

67. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione. Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

68. Come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2021)82 *final* sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il *Green Deal* europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria *leadership* per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei *target* di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta in assoluto la realizzazione di impianti FER in aree non idonee.

69. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti



(agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'inevitabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

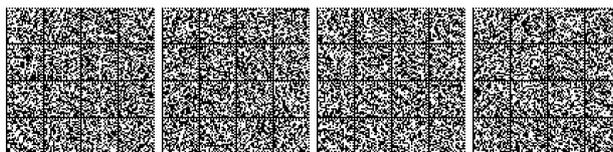
70. Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 della Costituzione. Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C-170/08, 41). Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Come la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014).

71. Inoltre, ai sensi dell'art. 9 della Costituzione la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale. L'incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l'art. 3 della Costituzione, nonché con l'art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013).

72. Peraltro, lo stesso decreto ministeriale prescrive, all'art. 7, comma 3, alle Regioni che, «nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto». Sul punto, occorre ricordare che, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (*ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020) e, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale aree idonee).

73. I divieti posti dalla Regione Sardegna, e in particolare l'art. 1, comma 2, 5, 7 e 8 e i relativi allegati A, B, C, D ed E, violano pertanto i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, espressi dal decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 e contrastano con gli articoli 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in quanto incidono sul raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo.

74. L'art. 1, inoltre, precisa che le disposizioni della legge si applicano a tutto il territorio regionale, ivi inclusi le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi. Non solo. La legge addirittura incide sui titoli autorizzatori e abilitativi già rilasciati, comminandone l'inefficacia, mentre in relazione ai progetti già realizzati prevede (al comma 8), che «Gli interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento



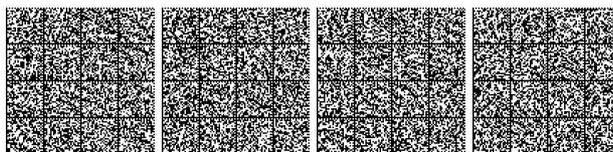
[...] sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto». Ne deriva la violazione dei principi di uguaglianza, certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché il diritto di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione. Il legislatore regionale, infatti, ha imposto l'indiscriminata applicazione del nuovo regime a tutti gli operatori, senza differenziare la posizione di coloro che non hanno ancora presentato alcun progetto, che lo hanno sviluppato e già sottoposto alla valutazione dell'Autorità amministrativa sostenendo i relativi costi di progettazione ovvero che abbiano già ottenuto le autorizzazioni e iniziato a sostenere i costi di realizzazione. In relazione ai progetti già realizzati, inoltre, la disciplina regionale dà luogo a un regolamento del tutto irrazionale, in cui le aree interessate dal progetto già realizzato e quelle contermini si trasformano, di fatto, in aree vietate *ratione personae*: il soggetto già titolare di un impianto, infatti, verrebbe privato della possibilità di apportare modifiche a detto impianto che ne determinino in qualunque modo l'aumento della superficie occupata ovvero dell'altezza totale (per gli impianti eolici), senza che assumano alcuna rilevanza la qualificazione dell'area (idonea, non idonea, ordinaria) e l'entità delle modifiche, con violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di legittimo affidamento.

75. Al riguardo, occorre ricordare che secondo la giurisprudenza costituzionale il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 della Costituzione, non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (*ex plurimis*, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011). Nel caso di specie, invece, la Regione Sardegna ha emanato una legge che contravviene ai principi fondamentali della materia, quali derivanti dagli obblighi rinvenienti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dalla relativa normativa statale di attuazione, senza preoccuparsi di operare alcun bilanciamento con tutti i valori in gioco, recedendo soltanto di fronte all'impossibilità di fatto di ripristinare lo *status quo*.

76. Da quanto sopra discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 della Costituzione. Oltre all'irragionevole impatto che la suddetta normativa determina su procedimenti già definiti, essa osta, infatti, a qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

77. Non soccorre, al riguardo, la peculiare procedura prevista dall'art. 3 della legge che consente, su istanza dei comuni interessati, di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea. Tale istanza, che già sotto il profilo della previsione dell'esclusiva competenza propositiva del comune suscita perplessità per la commistione tra profili di valutazione politica e amministrativa, dà luogo a una procedura, da svolgersi in sede di conferenza di servizi, in cui è però prevista l'unanimità ai fini della realizzazione dell'intervento e l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso, dipartendosi all'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio significativo di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo, fonte che rappresenta la norma interposta, dalla cui violazione discende il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), che attribuisce alla Stato la potestà legislativa esclusiva in determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 29, comma 2-*ter* della legge n. 241/1990 stabilisce che «Attengono [...] ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano», mentre ai sensi del comma 2-*quater* «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela», con obbligo per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di adeguare la propria legislazione a tali previsioni.

78. Non c'è dubbio che la legge regionale sarda rechi un livello inferiore di tutela rispetto a quello garantito dalla disciplina statale, imponendo l'unanimità dei consensi ed escludendo l'operatività del silenzio-assenso.



79. Sotto altro profilo, occorre anche ricordare che, secondo un indirizzo consolidato del Giudice costituzionale, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Si è, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008)» (Corte costituzionale, sentenza n. 74/2021).

80. La procedura prevista dall'art. 3 della legge regionale Sardegna n. 20/2024, istituendo un procedimento diverso anche in aree sottoposte a tutela culturale o paesaggistica per le quali la normativa statale (articoli 21 e 146 del Testo Unico dei beni culturali) fissa, per esigenze di uniformità di trattamento, un procedimento autorizzatorio apposto da parte della soprintendenza competente, si pone anche in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

81. Peraltro, la predetta disciplina è in ogni caso un diretto portato dell'illegittimo divieto generalizzato di realizzare gli impianti in aree non idonee e non può, pertanto, sfuggire alle medesime censure suesposte.

82. Per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1, 2, lettera m) e s), e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

83. Il processo va, quindi, sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità, rinviato all'esito del giudizio ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) così dispone:

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1, 2, lettera m) e s), e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119, e altresì dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;*

b) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo;*

d) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

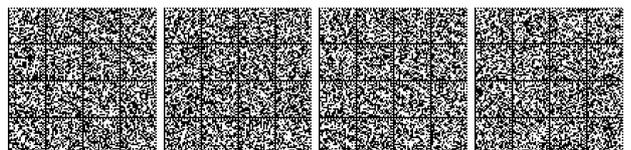
Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, primo referendario

Marco Savi, referendario, estensore

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: SAVI



N. 156

Ordinanza del 24 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Asja Ambiente Italia spa sb e Elettricità Futura – Unione delle imprese elettriche italiane contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri.

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al decreto legislativo n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Previsione che l'art. 20, comma 1-bis, primo periodo, del decreto legislativo n. 199 del 2021, introdotto dal comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 63 del 2024, come convertito, non si applica ai progetti per i quali, alla relativa data di entrata in vigore, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199 del 2021.**
- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

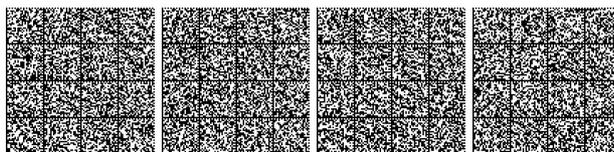
SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 11074 del 2024, proposto da Asja Ambiente Italia S.p.a. S.B., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Daniele Chiatante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Ministero della cultura, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi, 12;

nei confronti della Regione Toscana, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di, *ad adiuvandum*: Elettricità Futura – Unione delle Imprese Elettriche Italiane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;



per l'annullamento:

nei limiti e nei termini dedotti, del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 2 luglio 2024, n. 153;

di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto dalla odierna ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della cultura, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2025 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente opera nel settore della produzione di energia rinnovabile sull'intero territorio italiano. Nell'ambito della propria attività imprenditoriale, la società nel mese di ottobre 2023 ha acquisito la disponibilità di una serie di aree nel territorio del Comune di Cecina al fine di «installare un impianto fotovoltaico».

2. Precisa la ricorrente che il sito interessato è stato individuato il sito sulla base delle indicazioni fornite dal legislatore che, all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, ha individuato le aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici. In particolare, a seguito delle analisi svolte, l'area in questione è risultata idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera *c-quater*, del decreto legislativo n. 199/2021. La società ha quindi presentato domanda di connessione dell'impianto a E-Distribuzione (gestore di rete competente) in data 13 novembre 2023, corrispondendo gli oneri previsti dalla normativa tecnica di riferimento. In data 20 giugno 2024, il gestore di rete ha trasmesso il preventivo di connessione dell'impianto alla rete elettrica nazionale, quantificando i costi medi per la connessione in circa 1 milione di euro.

3. Il decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, ha peraltro aggiunto all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 il comma *1-bis*, secondo cui «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra di cui all'art. 6-*bis*, lettera *b*), del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*), *c-bis*), *c-bis.1*), e *c-ter*) n. 2) e n. 3) del comma 8». In sostanza, la disposizione in esame ha vietato l'installazione di impianti fotovoltaici in area agricola, salvo i pochi siti enumerati dalla previsione. La disposizione è stata poi convertita con modifiche con legge n. 101/2024 e ha oggi il seguente tenore: «l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, *c-bis*), *c-bis.1*) e *c-ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

4. Nelle more della conversione in legge, il MASE, di concerto con gli altri ministeri resistenti, ha adottato il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 2 luglio 2024 (di seguito «Decreto») con cui ha dato attuazione in via amministrativa al divieto previsto dal DL Agricoltura. In particolare, il decreto ha introdotto le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», ossia «le aree agricole per le quali vige il divieto [...] ai sensi dell'art. 20, comma *1-bis*, decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199»; tale divieto è altresì ribadito dall'art. 7 del decreto. Per effetto del decreto, dunque, la società, che ha da tempo acquisito la disponibilità di un'area agricola *ex lege* idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera *c-quater* del decreto legislativo n. 199/2021, si trova oggi nell'impossibilità di presentare l'istanza di rilascio dei necessari titoli autorizzativi. La ricorrente ha quindi proposto il presente ricorso, con il quale ha dedotto, tra l'altro, vizi del decreto ministeriale discendenti dalla ritenuta incompatibilità eurounitaria e costituzionale del decreto-legge n. 63/2024.



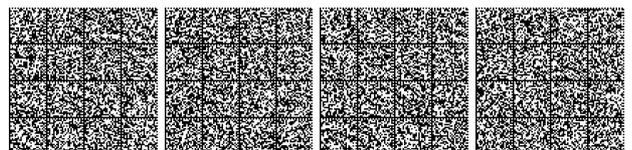
5. Sostiene la ricorrente, in particolare, che il divieto di localizzare gli impianti fotovoltaici in area agricola sottrae in modo indiscriminato la quasi totalità del territorio nazionale così impedendo il raggiungimento dei target vincolanti per lo Stato italiano. A seguito degli obblighi con il protocollo di Kyoto del 1997, l'Unione europea ha infatti adottato numerosi atti normativi sulla promozione dell'uso di risorse energetiche alternative (si fa riferimento, in particolare, alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, nonché alle più recenti direttive UE 2018/2001 e 2023/2413/UE). Il suddetto quadro normativo individua gli obiettivi che gli Stati membri devono perseguire per raggiungere l'obiettivo di transizione energetica che l'Unione ha qualificato come prioritario: (i) semplificare a ogni livello le procedure autorizzative, eliminando inutili ostacoli normativi; (ii) limitare al minimo le zone interdette allo sviluppo di impianti FER, chiarendo con adeguata motivazione la ragione della eventuale restrizione. Si tratta di principi-guida permeati, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dall'intento «di garantire la “massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)” (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022)» (*cf.*, di recente, Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023, nonché precedenti ivi richiamati).

6. Per quanto di rilievo, la direttiva UE 2018/2001, recepita dallo Stato italiano, con il decreto legislativo n. 199/2021 ha fissato una riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32% (obiettivo al 2030 aggiornato al 42,5% dalla direttiva 2023/2413/UE). A tal fine, l'art. 15 stabilisce che «Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti e alle relative reti di trasmissione e distribuzione per la produzione di energia elettrica, di calore o di freddo da fonti rinnovabili, al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti, bioliquidi, combustibili da biomassa o altri prodotti energetici e ai combustibili rinnovabili di origine non biologica siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica». La medesima disposizione inoltre vincola gli Stati membri ad adottare «misure appropriate per assicurare che: a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili». La direttiva 2023/2413/UE ha poi modificato la direttiva 2018/2001 introducendo l'art. 15-*quater* secondo cui «Entro il 21 febbraio 2026, gli Stati membri assicurano che le autorità competenti adottino uno o più piani che designano, come sottoinsieme delle zone di cui all'art. 15-*ter*, paragrafo 1, zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti rinnovabili stabiliscono norme adeguate per le zone di accelerazione per le energie rinnovabili, comprese le misure di mitigazione efficaci da adottare per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e degli impianti di stoccaggio dell'energia co-ubicati». Il *corpus* normativo europeo è poi completato dal regolamento UE 2577/2022 e successive modificazioni ed integrazioni, recante «quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili» che a tal fine stabilisce che «Gli Stati membri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete, per i progetti riconosciuti come d'interesse pubblico prevalente» (art. 3, par. 2).

7. Il decreto ministeriale, pertanto, nella parte in cui recepisce e dà attuazione al DL Agricoltura, si porrebbe in contrasto con la normativa europea richiamata, frustrandone l'effetto utile. La normativa interna — nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici in area agricola e quindi preclude la realizzazione dell'impianto oggetto del presente ricorso — dovrebbe quindi essere disapplicata e il decreto annullato *in parte qua* ponendosi in aperto contrasto con la normativa europea e in particolare:

- con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con i target stabiliti a livello euro-unitario;
- con i principi di semplificazione a tutti i livelli dei procedimenti autorizzativi di impianti FER;
- con la natura di interesse pubblico prevalente degli impianti FER con altri interessi in potenziale conflitto;
- con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. zone di accelerazione quale è quella di specie, qualificata come idonea in base all'art. 20, comma 8, lettera *c-quater* del decreto legislativo n. 199/2021;
- con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusioni, venendo in rilievo un divieto generalizzato che copre la quasi totalità delle aree agricole del territorio nazionale.

8. Il DL Agricoltura e il decreto quale atto amministrativo attuativo si porrebbero anche contrasto con i principi fondamentali della materia. In primo luogo, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili, ponendo le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti (*cf.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2020).



Il sistema delineato nell'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003 (e nello specifico nel comma 10, fondato sulla approvazione in Conferenza unificata delle linee guida e sul riconoscimento alle regioni del potere di «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti») è espressivo di una norma fondamentale di principio nella materia «energia»; e, nel contempo, costituisce un punto di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici (sentenze n. 275 del 2011 e n. 224 del 2012).

9. La giurisprudenza amministrativa e costituzionale hanno a più riprese affermato che i principi fondamentali ai fini della localizzazione degli impianti FER sul territorio nazionale sono: (i) la compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole, come puntualmente stabilito dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003; (ii) il solo potere conferito alle regioni di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER con la precisazione che si deve trattare di una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo (come puntualmente stabilito dal decreto ministeriale 10 settembre 2010). Principio fondamentale della materia in esame è quello della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, con conseguente limitazione della potestà regionale alla sola individuazione di specifici siti non idonei.

10. Alla luce di quanto sopra, l'art. 5 del DL Agricoltura, nella misura in cui ha introdotto il divieto di impianti fotovoltaici in area agricola, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia, ossia:

la compatibilità delle aree agricole con l'installazione di impianti fotovoltaici;

l'attribuzione alle regioni del potere di individuare aree non idonee mediante strumenti di programmazione senza che ciò comporti impedimenti assoluti alla localizzazione di impianti FER nella consapevolezza che la sede propria del componimento degli interessi in gioco è il procedimento amministrativo. In questa prospettiva, il DL Agricoltura e il decreto si porrebbero in contrasto con i predetti principi perché interdicono, in assenza di un effettivo interesse rilevante, dall'installazione di impianti fotovoltaici la quasi totalità delle aree agricole del territorio, senza consentire una ponderazione degli interessi in gioco nell'ambito del procedimento amministrativo.

11. Il DL Agricoltura presenterebbe, poi, evidenti profili di incostituzionalità in relazione agli articoli 3, 9 e 41 della Costituzione, anche alla luce del legittimo affidamento ingenerato dal legislatore sulla attività di impresa.

12. Sotto un primo e rilevante profilo, la disposizione si porrebbe in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente, oggetto della recente riforma costituzionale che ha previsto tra i compiti fondamentali della Repubblica di cui all'art. 9 Cost., affianco alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, la tutela dell'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni».

13. Sotto altro — concorrente — profilo, il DL Agricoltura inciderebbe (sacrificandolo) sul diritto di iniziativa imprenditoriale dell'odierna ricorrente in contrasto con la libertà sancita dall'art. 41 Cost. e con l'affidamento ingenerato da atti normativi univoci dello stesso legislatore. La società, infatti, si è determinata ad acquisire la disponibilità del sito, a presentare la richiesta di connessione alla rete e a elaborare un progetto di impianto, confidando: (i) nel principio fondamentale per cui l'area agricola è *ex lege* compatibile con la realizzazione di impianti fotovoltaici ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003; (ii) nel fatto che il sito di progetto è qualificabile come area idonea dallo stesso decreto legislativo n. 199/2021, quindi come area ad elevato potenziale per ospitare un impianto fotovoltaico; (iii) in ogni caso, nella possibilità di avere accesso a un procedimento amministrativo nel quale la pubblica amministrazione avrebbe rilasciato l'autorizzazione a valle di una attenta ponderazione degli interessi in gioco, in un contesto normativo euro-unitario chiaramente definito.

14. Sotto un connesso profilo, la disposizione si mostrerebbe manifestamente sproporzionata, tenuto conto anche della sua irrazionalità, irragionevolezza e arbitrarietà. Nel caso in esame, infatti, non sussisterebbero i presupposti di necessità e idoneità della misura adottata, in termini anche di sua minore invasività nei confronti di contrapposti diritti ed interessi, rispetto al perseguimento di obiettivi di — asserita — tutela del territorio agrario.

15. All'udienza pubblica del 18 giugno 2025 il Collegio ha chiesto alla parte ricorrente, in considerazione delle già sollevate questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 (*cf.*, tra le altre, Tribunale amministrativo regionale del Lazio – Roma, III, numeri 9162, 9163 e 9164 del 2025), se intendesse a interloquire nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale e la parte ha manifestato il proprio interesse in tal senso.

16. Alla luce di quanto sopra, il Collegio reputa necessario sospendere il presente giudizio onde suscitare il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni indicate nel prosieguo.

17. L'art. 5, comma 1, decreto-legge n. 63/2024 ha introdotto il comma 1-bis all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, il quale stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che



non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

18. Il successivo comma 2 ha previsto che tale disciplina non si applichi «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto [16 maggio 2024], sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

19. Parte ricorrente allega di aver presentato un'iniziativa che viene incisa dalla richiamata disciplina, per la quale sono già stati sostenuti i costi necessari all'elaborazione della soluzione di connessione alla rete ma non è stata avviata nessuna delle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, decreto-legge n. 63/2024. Il progetto è, pertanto, assoggettato al divieto di cui all'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021.

20. Il decreto impugnato prevede, all'art. 1, comma 2, che le regioni individuino sul rispettivo territorio, tra l'altro, le «aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra», definite come «le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

21. Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa erariale, tale previsione costituisce senz'altro strumento di attuazione, per quanto del tutto vincolato nel contenuto, della norma primaria. Va rilevato, infatti, che il comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1. In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-bis si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

22. Il decreto impugnato costituisce anche l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

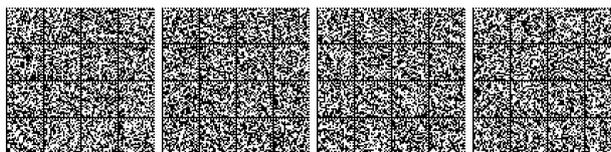
23. Va allora richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937). Nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

Sull'impossibilità di interpretare l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 in modo conforme a Costituzione.

24. La proposizione dell'incidente di costituzionalità non può essere ovviata tramite un'interpretazione conforme a Costituzione del decreto-legge n. 63/2024.

25. L'ambito del regime preclusivo introdotto dalla norma va ricostruito a partire dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, disp. prel. del codice civile).

26. L'art. 20, comma 1-bis, decreto legislativo n. 199/2021 stabilisce che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale rico-



struzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo».

27. Il tenore letterale della disposizione non lascia spazio a dubbi circa la portata del divieto: l'avverbio «esclusivamente» sta chiaramente ad indicare che al di fuori delle ipotesi specificamente previste non è in nessun modo possibile realizzare questa specifica tipologia di impianti in aree agricole. Ciò, peraltro, è coerente con l'interpretazione finalistica, avendo il divieto la funzione di fronteggiare la «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola».

28. Non è possibile interpretare la disposizione censurata nel senso che il legislatore abbia inteso introdurre, più limitatamente, una nuova fattispecie di area non idonea, tale da consentire, in seguito ad apposita istruttoria, l'eventuale superamento del divieto, in quanto una simile interpretazione contrasterebbe con il chiaro tenore letterale e la finalità perseguita dal legislatore, che ha inteso consentire l'utilizzo delle aree agricole per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra esclusivamente nei limiti di cui al citato art. 5. D'altra parte, il concetto di area non idonea è legato all'individuazione di specifiche incompatibilità di determinate tipologie di impianti con le aree interessate, mentre l'estesissima portata del divieto introdotto dal decreto-legge n. 63/2024, legato alla mera classificazione urbanistica del territorio, rende evidente che si è in presenza di un fattore preclusivo a ogni intervento, piuttosto che a un criterio di esercizio della discrezionalità amministrativa.

29. Al riguardo, non si può, inoltre, fare a meno di osservare che:

«la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa» (Cass., S.U., 1° giugno 2021, n. 15177). Nel caso di specie, la ricorrente vorrebbe proporre la realizzazione di un progetto che rientra pacificamente tra quelli oggetto del divieto;

l'ampiezza del divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, che si risolve nella preclusione assoluta di realizzare impianti con moduli collocati a terra sull'intero territorio nazionale, induce a ritenere che l'obiettivo perseguito dal legislatore fosse quello di contrastare la sia pur minima riduzione del territorio a vocazione agricola per l'effetto dell'installazione di impianti fotovoltaici. Un'interpretazione che consentisse comunque di realizzare tali interventi a seguito di apposita istruttoria si porrebbe in frontale contrasto con tale obiettivo, quale chiaramente emergente dai presupposti e dall'oggetto dell'enunciato normativo, operazione che non può in alcun modo ritenersi consentita all'interprete.

Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024

30. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente soddisfacente per la parte ricorrente deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nel ricorso.

31. Si è già osservato che il comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 definisce il perimetro delle aree agricole in cui è consentita l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra facendo riferimento alla classificazione delle aree idonee come prevista dal comma 8 del medesimo art. 20 nelle more dell'adozione della disciplina di cui al comma 1. In tale contesto, il decreto ministeriale ribadisce che il divieto previsto dal comma 1-bis si applica anche nel nuovo quadro regolatorio e vincola la potestà legislativa regionale: ai sensi dell'art. 3, comma 1, infatti, le regioni sono chiamate a individuare con legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, e, quindi, anche quelle in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

32. Si è anche osservato che il decreto impugnato costituisce l'unico atto amministrativo che interviene nel processo di implementazione del divieto, atteso che:

esso è stabilito direttamente dalla legge statale;

secondo quanto previsto dal decreto, l'individuazione delle aree in questione avviene con legge regionale;

le aree così individuate non sono «non idonee», ma assolutamente vietate, con la conseguenza che è finanche preclusa la valutazione, nel singolo procedimento, della compatibilità dell'intervento con i valori confliggenti.

33. È stato quindi richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale «un atto generale [...] è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro — senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi — sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari» (Cons. St., IV, 17 marzo 2022, n. 1937), rilevandosi che nel caso di specie l'incidenza sui comportamenti degli operatori è indubbia, derivando dal divieto così previsto l'incondizionata preclusione agli interventi di nuova installazione sulle aree indicate dall'art. 20, comma 1-bis, decreto



legislativo n. 199/2021, come pure degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati che non siano collocati nelle aree di cui alla lettera dell'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e che comportino un incremento dell'area occupata.

34. Il decreto impugnato replica, quindi, il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, che determina *ex se* l'impossibilità di condurre in porto i progetti menzionati. La perdurante vigenza e validità della norma primaria impedisce qualsivoglia intervento demolitorio da parte del Collegio, recando il decreto una previsione del tutto conforme a legge.

35. In mancanza della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, la domanda di annullamento dell'art. 1 del decreto ministeriale, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

36. Viceversa, laddove la norma incriminata fosse dichiarata incostituzionale, l'art. 1, comma 2, lettera *d*), del decreto dovrebbe essere annullato, ponendo a quel punto un divieto generalizzato che nessuna norma primaria contemplerebbe o autorizzerebbe e che, per le ragioni che saranno illustrate, collide con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, quale desumibile dal diritto dell'Unione, dando peraltro luogo a una disciplina che non supera lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza.

Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024

37. Con le censure sviluppate nel ricorso la parte ricorrente ha dedotto, tra l'altro, la violazione del quadro normativo eurounitario, del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, del principio dello sviluppo sostenibile. Il Collegio ritiene che dette questioni, nei termini sviluppati di seguito, siano non manifestamente infondate.

38. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., sotto il profilo del mancato rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea.

39. Occorre al riguardo ricordare, anzitutto, che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» A tal fine essa «Contribuisce [...] allo sviluppo sostenibile della Terra».

40. L'art. 6, par. 1 TUE precisa che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Ai sensi dell'art. 37 della Carta, «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

41. L'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea esprime la medesima esigenza sancendo che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (c.d. principio di integrazione).

42. Secondo l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

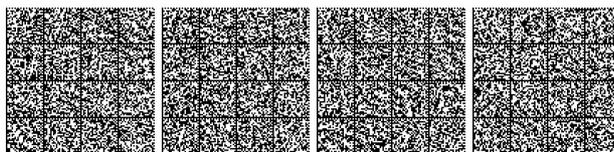
utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

43. Ai sensi dell'art. 192, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'art. 191».

44. L'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce, a sua volta, che «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».



45. Protezione dell'ambiente e promozione delle c.d. energie rinnovabili costituiscono, pertanto, politiche inter-dipendenti. Come si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare. L'incremento della quota di rinnovabili costituisce, in particolare, uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre tali emissioni e conformarsi al protocollo di Kyoto, alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché agli altri impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Ciò, peraltro, è funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (*cf.* le sentenze 1° luglio 2014, C- 573/12, 78 ss., e 13 marzo 2001, C-379/98, 73 ss.).

46. La Corte di giustizia ha peraltro precisato che l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi. Di conseguenza, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non può essere invocato in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in una materia rientrante nella politica ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; viceversa, l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assume rilevanza allorché esso trovi attuazione nel diritto derivato (*cf.* CGUE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, 39 ss.).

47. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 TCE (ora 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sono state introdotte già con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 e, successivamente, con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

48. Con la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 si è proceduto alla rifusione e alla modifica delle disposizioni contenute nella direttiva 2009/28/CE. Nel dettare la relativa disciplina è stato considerato, tra l'altro, che:

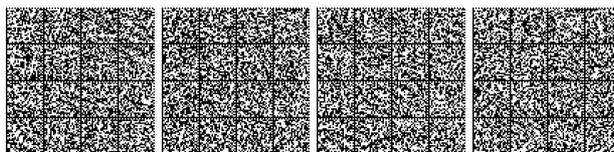
«[...]»

(2) Ai sensi dell'art. 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la promozione delle forme di energia da fonti rinnovabili rappresenta uno degli obiettivi della politica energetica dell'Unione. Tale obiettivo è perseguito dalla presente direttiva. Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 21a Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ("accordo di Parigi"), e il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, compreso l'obiettivo vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di almeno il 40 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. L'obiettivo vincolante in materia di energie rinnovabili a livello dell'Unione per il 2030 e i contributi degli Stati membri a tale obiettivo, comprese le quote di riferimento in relazione ai rispettivi obiettivi nazionali generali per il 2020, figurano tra gli elementi di importanza fondamentale per la politica energetica e ambientale dell'Unione [...].

(3) Il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel garantire un'energia sostenibile a prezzi accessibili, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre alla leadership tecnologica e industriale, offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione.

(4) In particolare, la riduzione del consumo energetico, i maggiori progressi tecnologici, gli incentivi all'uso e alla diffusione dei trasporti pubblici, il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti e la promozione dell'utilizzo di energia rinnovabile nei settori dell'energia elettrica, del riscaldamento e del raffrescamento, così come in quello dei trasporti sono strumenti molto efficaci, assieme alle misure di efficienza energetica per ridurre le emissioni a effetto serra nell'Unione e la sua dipendenza energetica.

(5) La direttiva 2009/28/CE ha istituito un quadro normativo per la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili che fissa obiettivi nazionali vincolanti in termini di quota di energia rinnovabile nel consumo energetico e nel settore dei trasporti da raggiungere entro il 2020. La comunicazione della Commissione del 22 gennaio 2014, intitolata "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030" ha definito un quadro per le future politiche dell'Unione nei settori dell'energia e del clima e ha promosso un'intesa comune sulle modalità per sviluppare dette politiche dopo il 2020. La Commissione ha proposto come obiettivo dell'Unione una quota di energie



rinnovabili consumate nell'Unione pari ad almeno il 27 % entro il 2030. Tale proposta è stata sostenuta dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 23 e 24 ottobre 2014, le quali indicano che gli Stati membri dovrebbero poter fissare i propri obiettivi nazionali più ambiziosi, per realizzare i contributi all'obiettivo dell'Unione per il 2030 da essi pianificati e andare oltre.

(6) Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 5 febbraio 2014, “Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030”, e del 23 giugno 2016, “I progressi compiuti nell'ambito delle energie rinnovabili”, si è spinto oltre la proposta della Commissione o le conclusioni del Consiglio, sottolineando che, alla luce dell'accordo di Parigi e delle recenti riduzioni del costo delle tecnologie rinnovabili, era auspicabile essere molto più ambiziosi.

[...]

(8) Appare pertanto opportuno stabilire un obiettivo vincolante dell'Unione in relazione alla quota di energia da fonti rinnovabili pari almeno al 32 %. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare se tale obiettivo debba essere rivisto al rialzo alla luce di sostanziali riduzioni del costo della produzione di energia rinnovabile, degli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o in caso di un significativo calo del consumo energetico nell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero stabilire il loro contributo al conseguimento di tale obiettivo nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima in applicazione del processo di *governance* definito nel regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[...]

(10) Al fine di garantire il consolidamento dei risultati conseguiti ai sensi della direttiva 2009/28/CE, gli obiettivi nazionali stabiliti per il 2020 dovrebbero rappresentare il contributo minimo degli Stati membri al nuovo quadro per il 2030. In nessun caso le quote nazionali delle energie rinnovabili dovrebbero scendere al di sotto di tali contributi. [...]

(11) Gli Stati membri dovrebbero adottare ulteriori misure qualora la quota di energie rinnovabili a livello di Unione non permettesse di mantenere la traiettoria dell'Unione verso l'obiettivo di almeno il 32 % di energie rinnovabili. Come stabilito nel regolamento (UE) 2018/1999, se, nel valutare i piani nazionali integrati in materia di energia e clima, ravvisa un insufficiente livello di ambizione, la Commissione può adottare misure a livello dell'Unione per assicurare il conseguimento dell'obiettivo. Se, nel valutare le relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima, la Commissione ravvisa progressi insufficienti verso la realizzazione degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero applicare le misure stabilite nel regolamento (UE) 2018/1999, per colmare tale lacuna».

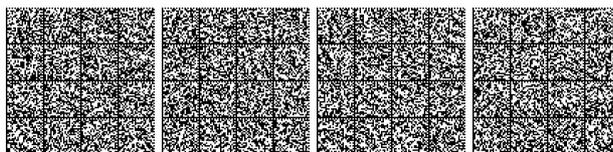
49. Le richiamate *rationes* hanno condotto a introdurre, tra l'altro, un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030 (art. 3), per cui «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32 %. La Commissione valuta tale obiettivo al fine di presentare, entro il 2023, una proposta legislativa intesa a rialzarlo nel caso di ulteriori sostanziali riduzioni dei costi della produzione di energia rinnovabile, se risulta necessario per rispettare gli impegni internazionali dell'Unione a favore della decarbonizzazione o se il rialzo è giustificato da un significativo calo del consumo energetico nell'Unione», con la precisazione che «Se, sulla base della valutazione delle proposte dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, presentati ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1999, giunge alla conclusione che i contributi nazionali degli Stati membri sono insufficienti per conseguire collettivamente l'obiettivo vincolante complessivo dell'Unione, la Commissione segue la procedura di cui agli articoli 9 e 31 di tale regolamento».

50. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, adottato in forza dell'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha istituito un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, nel presupposto che:

«(1) La minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici richiede una maggiore ambizione e un'intensificazione dell'azione per il clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. L'Unione si è impegnata a potenziare gli sforzi per far fronte ai cambiamenti climatici e a dare attuazione all'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (“accordo di Parigi”), guidata dai suoi principi e sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, nel contesto dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura previsto dall'accordo di Parigi.

[...]

(4) Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'accordo di Parigi.



[...]

(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e nel perseguimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi; mira inoltre a massimizzare la prosperità entro i limiti del pianeta, incrementare la resilienza e ridurre la vulnerabilità della società ai cambiamenti climatici. In quest'ottica, le azioni dell'Unione e degli Stati membri dovrebbero essere guidate dal principio di precauzione e dal principio "chi inquina paga", istituiti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dovrebbero anche tener conto del principio dell'efficienza energetica al primo posto e del principio del "non nuocere" del *Green Deal* europeo.

[...]

(11) Vista l'importanza della produzione e del consumo di energia per il livello di emissioni di gas a effetto serra, è indispensabile realizzare la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile e a prezzi accessibili, basato sulla diffusione delle energie rinnovabili, su un mercato interno dell'energia ben funzionante e sul miglioramento dell'efficienza energetica, riducendo nel contempo la povertà energetica. Anche la trasformazione digitale, l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo sono fattori importanti per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica.

[...]

(20) L'Unione dovrebbe mirare a raggiungere, entro il 2050, un equilibrio all'interno dell'Unione tra le emissioni antropogeniche dalle fonti e gli assorbimenti antropogenici dai pozzi dei gas a effetto serra di tutti i settori economici e, ove opportuno, raggiungere emissioni negative in seguito. Tale obiettivo dovrebbe comprendere le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra a livello dell'Unione regolamentati nel diritto dell'Unione. [...]

[...]

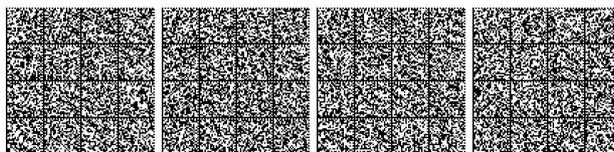
(25) La transizione verso la neutralità climatica presuppone cambiamenti nell'intero spettro delle politiche e uno sforzo collettivo di tutti i settori dell'economia e della società, come evidenziato nel *Green Deal* europeo. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 12 dicembre 2019, ha dichiarato che tutte le normative e politiche pertinenti dell'Unione devono essere coerenti con il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni, e ha invitato la Commissione a valutare se ciò richieda un adeguamento delle norme vigenti.

[...]

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e registrino progressi nell'adattamento, è opportuno che la Commissione valuti periodicamente i progressi compiuti, sulla base delle informazioni di cui al presente regolamento, comprese le informazioni presentate e comunicate a norma del regolamento (UE) 2018/1999. [...] Nel caso in cui i progressi collettivi compiuti dagli Stati membri rispetto all'obiettivo della neutralità climatica o all'adattamento siano insufficienti o che le misure dell'Unione siano incoerenti con l'obiettivo della neutralità climatica o inadeguate per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza o ridurre la vulnerabilità, la Commissione dovrebbe adottare le misure necessarie conformemente ai trattati. [...]

51. Il Regolamento ha quindi sancito (art. 1) «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi», precisando che, onde conseguire tale obiettivo, «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2030 consiste in una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 4).

52. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi», garantendo inoltre che «le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione». A tal fine, «Gli Stati membri adottano e attuano strategie e piani nazionali di adattamento, tenendo conto della strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici [...] e fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri tengono conto della particolare vulnerabilità dei pertinenti settori, tra cui l'agricoltura, e dei sistemi idrici e alimentari nonché della sicurezza alimentare, e promuovono soluzioni



basate sulla natura e l'adattamento basato sugli ecosistemi. Gli Stati membri aggiornano periodicamente le strategie e includono informazioni pertinenti aggiornate nelle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1999».

53. La direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 ha introdotto, tra l'altro, disposizioni volte a modificare la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, evidenziando che:

«[...]

(2) Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75 % alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo "Un percorso verso un pianeta più sano per tutti - Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo". La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. [...].

(4) Il contesto generale determinato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dagli effetti della pandemia di COVID-19 ha provocato un'impennata dei prezzi dell'energia nell'intera Unione, evidenziando in tal modo la necessità di accelerare l'efficienza energetica e accrescere l'uso delle energie da fonti rinnovabili nell'Unione. Al fine di conseguire l'obiettivo a lungo termine di un sistema energetico indipendente dai paesi terzi, l'Unione dovrebbe concentrarsi sull'accelerazione della transizione verde e sulla garanzia di una politica energetica di riduzione delle emissioni che limiti la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e che favorisca prezzi equi e accessibili per i cittadini e le imprese dell'Unione in tutti i settori dell'economia.

(5) Il piano REPowerEU stabilito nella comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 ("piano REPowerEU") mira a rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Tale comunicazione prevede l'anticipazione delle capacità eolica e solare, un aumento del tasso medio di diffusione di tale energia e capacità supplementari di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 per adeguarsi a una maggiore produzione di combustibili rinnovabili di origine non biologica. Invita inoltre i legislatori a valutare la possibilità di innalzare o anticipare gli obiettivi fissati per l'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico. [...] Al di là di tale livello obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo dell'Unione del 45 % di energia da fonti rinnovabili, in linea con il piano REPowerEU.

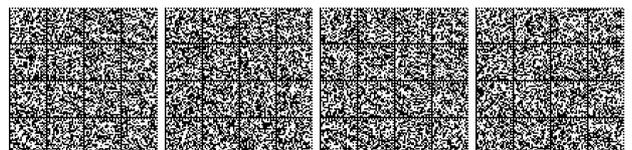
(6) [...] È auspicabile che gli Stati membri possano combinare diverse fonti di energia non fossili al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 tenendo conto delle loro specifiche circostanze nazionali e della struttura delle loro forniture energetiche. Al fine di realizzare tale obiettivo, la diffusione dell'energia rinnovabile nel quadro del più elevato obiettivo generale vincolante dell'Unione dovrebbe iscriversi negli sforzi complementari di decarbonizzazione che comportano lo sviluppo di altre fonti di energia non fossili che gli Stati membri decidono di perseguire.

[...]

(25) Gli Stati membri dovrebbero sostenere una più rapida diffusione di progetti in materia di energia rinnovabile effettuando una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili e per le relative infrastrutture, in coordinamento con gli enti locali e regionali. Gli Stati membri dovrebbero individuare le zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apportare almeno i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo complessivo riveduto in materia di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 e a sostegno del conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050, in conformità del regolamento (UE) 2021/1119. [...]. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le zone in questione riflettano le rispettive traiettorie stimate e la potenza totale installata pianificata e dovrebbero individuare le zone specifiche per i diversi tipi di tecnologia di produzione di energia rinnovabile stabilite nei loro piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999.

[...].

(26) Gli Stati membri dovrebbero designare, come sottoinsieme di tali aree, specifiche zone terrestri (comprese superfici e sottosuperfici) e marine o delle acque interne come zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Tali zone dovrebbero essere particolarmente adatte ai fini dello sviluppo di progetti in materia di energia rinnovabile, distinguendo tra i vari tipi di tecnologia, sulla base del fatto che la diffusione del tipo specifico di energia da fonti rin-



novabili non dovrebbe comportare un impatto ambientale significativo. Nella designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili, gli Stati membri dovrebbero evitare le zone protette e prendere in considerazione piani di ripristino e opportune misure di attenuazione. Gli Stati membri dovrebbero poter designare zone di accelerazione specificamente per le energie rinnovabili per uno o più tipi di impianti di produzione di energia rinnovabile e dovrebbero indicare il tipo o i tipi di energia da fonti rinnovabili adatti a essere prodotti in tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Gli Stati membri dovrebbero designare tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili per almeno un tipo di tecnologia e decidere le dimensioni di tali zone di accelerazione per le energie rinnovabili, alla luce delle specificità e dei requisiti del tipo o dei tipi di tecnologia per la quale istituiscono zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Così facendo, gli Stati membri dovrebbero provvedere a garantire che le dimensioni combinate di tali zone siano sostanziali e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

(27) L'uso polivalente dello spazio per la produzione di energia rinnovabile e per altre attività terrestri, delle acque interne e marine, come la produzione di alimenti o la protezione o il ripristino della natura, allentano i vincoli d'uso del suolo, delle acque interne e del mare. In tale contesto la pianificazione territoriale rappresenta uno strumento indispensabile con cui individuare e orientare precocemente le sinergie per l'uso del suolo, delle acque interne e del mare. Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere.

[...]

(36) In considerazione della necessità di accelerare la diffusione delle energie da fonti rinnovabili, la designazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili non dovrebbe impedire la realizzazione in corso e futura di progetti di energia rinnovabile in tutte le zone disponibili per tale diffusione. Questi progetti dovrebbero continuare a sottostare all'obbligo di valutazione specifica dell'impatto ambientale a norma della direttiva 2011/92/UE, ed essere soggetti alle procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti in materia di energia rinnovabile situati fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Per accelerare le procedure di rilascio delle autorizzazioni nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo di energia rinnovabile stabilito nella direttiva (UE) 2018/2001, anche le procedure di rilascio delle autorizzazioni applicabili ai progetti fuori dalle zone di accelerazione per le energie rinnovabili dovrebbero essere semplificate e razionalizzate attraverso l'introduzione di scadenze massime chiare per tutte le fasi della procedura di rilascio delle autorizzazioni, comprese le valutazioni ambientali specifiche per ciascun progetto.

54. In ragione delle considerazioni sopra richiamate, la direttiva ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di mappatura delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030, di zone di accelerazione per le energie rinnovabili, nonché di procedure amministrative per il rilascio delle relative autorizzazioni.

55. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, stabilisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici derivante dalla 21a Conferenza delle parti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, attraverso sforzi complementari, coerenti e ambiziosi da parte dell'Unione e degli Stati membri, limitando la complessità amministrativa.

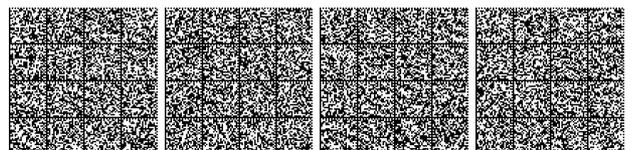
56. Nel configurare tale meccanismo è stato considerato, in particolare, che:

(2) L'Unione dell'energia dovrebbe coprire cinque dimensioni: la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività.

(3) L'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente e articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima è di fornire ai consumatori dell'UE — comprese famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi accessibili e di promuovere la ricerca e l'innovazione attraendo investimenti; ciò richiede una radicale trasformazione del sistema energetico europeo. Tale trasformazione è inoltre strettamente connessa alla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, in particolare promuovendo l'efficienza energetica e i risparmi energetici e sviluppando nuove forme di energia rinnovabile [...].

[...]

(7) L'obiettivo vincolante di riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, è stato formalmente approvato in occasione del Consiglio "Ambiente" del 6 marzo 2015, quale contributo previsto determinato a livello nazionale, dell'Unione e dei suoi Stati membri all'accordo di Parigi. L'accordo di Parigi è stato ratificato dall'Unione il 5 ottobre 2016 (6) ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016; sostituisce l'approccio adottato nell'ambito del protocollo di Kyoto del 1997, che è stato



approvato dall'Unione mediante la decisione 2002/358/CE del Consiglio (7) e che non sarà prorogato dopo il 2020. È opportuno aggiornare di conseguenza il sistema dell'Unione per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra.

(8) L'accordo di Parigi ha innalzato il livello di ambizione globale relativo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e stabilisce un obiettivo a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura mondiale media ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di continuare ad adoperarsi per limitare tale aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali.

[...]

(12) Nelle conclusioni del 23 e del 24 ottobre 2014, il Consiglio europeo ha inoltre convenuto di sviluppare un sistema di *governance* affidabile, trasparente, privo di oneri amministrativi superflui e con una sufficiente flessibilità per gli Stati membri per contribuire a garantire che l'Unione rispetti i suoi obiettivi di politica energetica, nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di stabilire il proprio mix energetico [...]

[...]

(18) Il principale obiettivo del meccanismo di *governance* dovrebbe essere pertanto quello di consentire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, nei settori della riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica. Tali obiettivi derivano dalla politica dell'Unione in materia di energia e dalla necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e di promuovere l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, come previsto nei trattati. Nessuno di questi obiettivi, tra loro inscindibili, può essere considerato secondario rispetto all'altro. Il presente regolamento è quindi legato alla legislazione settoriale che attua gli obiettivi per il 2030 in materia di energia e di clima. Gli Stati membri devono poter scegliere in modo flessibile le politiche che meglio si adattano alle preferenze nazionali e al loro mix energetico, purché tale flessibilità sia compatibile con l'ulteriore integrazione del mercato, l'intensificazione della concorrenza, il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia e il passaggio graduale a un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio.

[...]

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno trenta anni per contribuire al conseguimento degli impegni da loro assunti ai sensi dell'UNFCCC e all'accordo di Parigi, nel contesto dell'obiettivo dell'accordo di Parigi di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali nonché delle riduzioni a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra e dell'aumento dell'assorbimento dai pozzi in tutti i settori in linea con l'obiettivo dell'Unione [...].

(56) Se l'ambizione dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, o dei loro aggiornamenti, fosse insufficiente per il raggiungimento collettivo degli obiettivi dell'Unione dell'energia e, nel primo periodo, in particolare per il raggiungimento degli obiettivi 2030 in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe adottare misure a livello unionale al fine di garantire il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (in modo da colmare eventuali "divari di ambizione"). Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento». Tali misure dovrebbero altresì tenere conto degli sforzi pregressi dagli Stati membri per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo all'energia rinnovabile ottenendo, nel 2020 o prima di tale anno, una quota di energia da fonti rinnovabili superiore al loro obiettivo nazionale vincolante oppure realizzando progressi rapidi verso il loro obiettivo vincolante nazionale per il 2020 o nell'attuazione del loro contributo all'obiettivo vincolante dell'Unione di almeno il 32 % di energia rinnovabile nel 2030. In materia di energia rinnovabile, le misure possono includere anche contributi finanziari volontari degli Stati membri indirizzati a un meccanismo di finanziamento dell'energia rinnovabile nell'Unione gestito dalla Commissione da utilizzare per contribuire ai progetti sull'energia rinnovabile più efficienti in termini di costi in tutta l'Unione, offrendo così agli Stati membri la possibilità di contribuire al conseguimento dell'obiettivo dell'Unione al minor costo possibile. Gli obiettivi degli Stati membri in materia di rinnovabili per il 2020 dovrebbero servire come quota base di riferimento di energia rinnovabile a partire dal 2021 e dovrebbero essere mantenuti per tutto il periodo. In materia di efficienza energetica, le misure aggiuntive possono mirare soprattutto a migliorare l'efficienza di prodotti, edifici e trasporti.

(57) Gli obiettivi nazionali degli Stati membri in materia di energia rinnovabile per il 2020, di cui all'allegato I della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dovrebbero servire come punto di partenza per la loro traiettoria indicativa nazionale per il periodo dal 2021 al 2030, a meno che uno Stato membro decida volontariamente di stabilire un punto di partenza più elevato. Dovrebbero inoltre costituire, per questo periodo, una quota di



riferimento obbligatoria che faccia ugualmente parte della direttiva (UE) 2018/2001. Di conseguenza, in tale periodo, la quota di energia da fonti rinnovabili del consumo finale lordo di energia di ciascuno Stato membro non dovrebbe essere inferiore alla sua quota base di riferimento.

(58) Se uno Stato membro non mantiene la quota base di riferimento misurata in un periodo di un anno, esso dovrebbe adottare, entro un anno, misure supplementari per colmare il divario rispetto allo scenario di riferimento. Qualora abbia effettivamente adottato tali misure necessarie e adempiuto al suo obbligo di colmare il divario, lo Stato membro dovrebbe essere considerato conforme ai requisiti obbligatori del suo scenario di base a partire dal momento in cui il divario in questione si è verificato, sia ai sensi del presente regolamento che della direttiva (UE) 2018/2001 [...].»

57. Il meccanismo di *governance* si è tradotto, tra l'altro, nelle seguenti previsioni (come aggiornate con la direttiva (UE) 2023/2413):

«Entro il 31 dicembre 2019, quindi entro il 1° gennaio 2029 e successivamente ogni dieci anni, ciascuno Stato membro notifica alla Commissione un piano nazionale integrato per l'energia e il clima [...]» (art. 3);

«Ciascuno Stato membro definisce nel suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima i principali obiettivi, traguardi e contributi seguenti, secondo le indicazioni di cui all'allegato I, sezione A, punto 2:

a) dimensione "decarbonizzazione":

[...]

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

al fine di conseguire l'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001, un contributo in termini di quota dello Stato membro di energia da fonti rinnovabili nel consumo lordo di energia finale nel 2030; a partire dal 2021 tale contributo segue una traiettoria indicativa. Entro il 2022, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 18% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2025, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 43% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030. Entro il 2027, la traiettoria indicativa raggiunge un punto di riferimento pari ad almeno il 65% dell'aumento totale della quota di energia da fonti rinnovabili tra l'obiettivo nazionale vincolante per il 2020 dello Stato membro interessato e il suo contributo all'obiettivo 2030.

Entro il 2030 la traiettoria indicativa deve raggiungere almeno il contributo previsto dello Stato membro. Se uno Stato membro prevede di superare il proprio obiettivo nazionale vincolante per il 2020, la sua traiettoria indicativa può iniziare al livello che si aspetta di raggiungere. Le traiettorie indicative degli Stati membri, nel loro insieme, concorrono al raggiungimento dei punti di riferimento dell'Unione nel 2022, 2025 e 2027 e all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia rinnovabile per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001. Indipendentemente dal suo contributo all'obiettivo dell'Unione e dalla sua traiettoria indicativa ai fini del presente regolamento, uno Stato membro è libero di stabilire obiettivi più ambiziosi per finalità di politica nazionale» (art. 4);

«Nel proprio contributo alla propria quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia del 2030 e dell'ultimo anno del periodo coperto per i piani nazionali successivi di cui all'art. 4, lettera a), punto 2), ciascuno Stato membro tiene conto degli elementi seguenti:

a) misure previste dalla direttiva (UE) 2018/2001;

b) misure adottate per conseguire il traguardo di efficienza energetica adottato a norma della direttiva 2012/27/UE;

c) altre misure esistenti volte a promuovere l'energia rinnovabile nello Stato membro e, ove pertinente, a livello di Unione;

d) l'obiettivo nazionale vincolante 2020 di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia di cui all'allegato I della direttiva (EU) 2018/2001.

e) le circostanze pertinenti che incidono sulla diffusione dell'energia rinnovabile, quali:

i) l'equa distribuzione della diffusione nell'Unione;

ii) le condizioni economiche e il potenziale, compreso il PIL *pro capite*;

iii) il potenziale per una diffusione delle energie rinnovabili efficace sul piano dei costi;

iv) i vincoli geografici, ambientali e naturali, compresi quelli delle zone e regioni non interconnesse;

v) il livello di interconnessione elettrica tra gli Stati membri;

vi) altre circostanze pertinenti, in particolare gli sforzi pregressi.

[...]



2. Gli Stati membri assicurano collettivamente che la somma dei rispettivi contributi ammonti almeno all'obiettivo vincolante dell'Unione per la quota di energia da fonti rinnovabili per il 2030 di cui all'art. 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001» (art. 5);

«Se nel settore dell'energia rinnovabile, in base alla valutazione di cui all'art. 29, paragrafi 1 e 2, la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027, di cui all'art. 29, paragrafo 2, non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali di cui all'art. 4, lettera a), punto 2, provvedono all'attuazione di misure supplementari entro un anno dal ricevimento della valutazione della Commissione, volte a colmare il divario rispetto al punto di riferimento nazionale, quali:

a) misure nazionali volte ad aumentare la diffusione dell'energia rinnovabile;

b) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento e raffreddamento di cui all'art. 23, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

c) l'adeguamento della quota di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti di cui all'art. 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;

d) un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, come indicato all'art. 33;

e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001» (art. 32).

58. Il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», recando «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

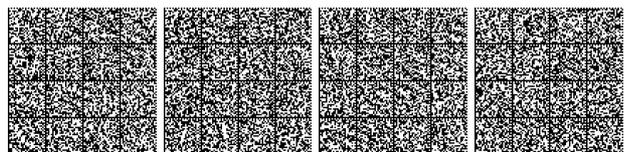
59. Come ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 121 del 2022, n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), la normativa eurounitaria (nonché quella nazionale) è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, che tra l'altro «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni [...] ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2014).

60. La disciplina originariamente contenuta nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, non prevedeva alcuna preclusione indiscriminata rispetto all'utilizzo di terreni classificati agricoli.

61. Il comma 3 stabilisce, in effetti, che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili». Tale disposizione contempla bensì un'esigenza di tutela delle aree agricole, ma da un lato non pone alcuna preclusione assoluta e, dall'altro, stabilisce chiaramente che le superfici agricole non utilizzabile costituiscono, tra le altre, aree privilegiate per l'installazione degli impianti.

62. Il comma 7 prevede, a sua volta, che «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

63. Il comma 8, inoltre, nell'individuare transitoriamente le aree idonee sino all'entrata in vigore della disciplina prevista dal comma 1, vi include, «fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo».



64. Il nuovo comma 1-*bis* stravolge completamente l'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, *c-bis*), *c-bis.1*) e *c-ter*, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

65. In definitiva, in base alla norma introdotta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra possono essere realizzati soltanto:

a) nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell'area occupata;

b) presso cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;

c) presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

d) presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuale;

e) nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

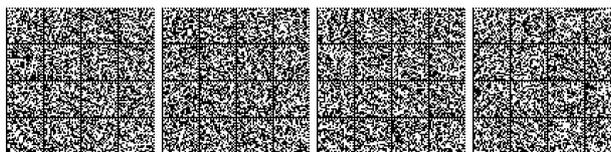
f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

66. Dalla richiamata elencazione si desume che, in sostanza, la generalità dei terreni classificati agricoli (circa la metà della superficie del Paese) è preclusa a qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che non che non consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo.

67. Il divieto non riguarda i progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei *target* previsti dal PNIEC, che è lo strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile. Già tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili. Tenuto conto dello stato di attuazione della disciplina di cui all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021, nonché degli ampi margini di flessibilità che il decreto 21 giugno 2024 lascia alle regioni per l'individuazione delle aree non idonee, l'impatto di tale divieto è del tutto incerto e, in ogni caso, si risolve in un severo limite all'individuazione delle zone disponibili per l'installazione degli impianti che, a termini dell'art. 15-*ter*, par. 1, secondo periodo, della direttiva (UE) 2018/2001, devono essere commisurate «alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

68. Peraltro, si è già visto che, in forza dell'art. 32 del regolamento (UE) 2018/1999, se la Commissione conclude che uno o più punti di riferimento della traiettoria indicativa unionale per il 2022, 2025 e 2027 non sono stati raggiunti, gli Stati membri che nel 2022, 2025 e 2027 sono al di sotto di uno o più dei rispettivi punti di riferimento nazionali possono essere tenuti all'adozione di misure supplementari, ivi incluso un pagamento finanziario volontario al meccanismo di finanziamento dell'Unione per l'energia rinnovabile istituito a livello unionale per contribuire a progetti in materia di energia da fonti rinnovabili gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. La sottrazione indiscriminata di larga parte del territorio nazionale all'utilizzo della tecnologia fotovoltaica potrebbe, pertanto, implicare l'obbligo di adottare misure supplementari, con impatti anche sulle finanze pubbliche, ove ostacoli il raggiungimento degli obiettivi.

69. La preclusione generalizzata all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sembra inoltre contrastare con il principio per cui, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 15-*ter* della



direttiva (UE) 2018/2001, «Gli Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-ter, par. 3). Come già rilevato, il considerando (27) della direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, purché i diversi usi e attività siano compatibili tra di loro e possano coesistere». Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che, tuttavia, non sussiste (o sussiste solo in parte) quantomeno per la tecnologia agrivoltaica (anche non avanzata).

70. Nella misura in cui può ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata delle tecnologie per le energie rinnovabili, il divieto in questione si pone anche in posizione critica rispetto alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Unione. Come precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2021/1119, «Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri assicurano il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'art. 7 dell'accordo di Parigi». Essi, inoltre, «garantiscono [...] che le politiche in materia di adattamento nell'Unione e negli Stati membri siano coerenti, si sostengano reciprocamente, comportino benefici collaterali per le politiche settoriali e si adoperino per integrare meglio l'adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori di intervento, comprese le pertinenti politiche e azioni in ambito socioeconomico e ambientale, se del caso, nonché nell'azione esterna dell'Unione».

71. Come precisato dalla Commissione europea nella comunicazione COM(2021)82 *final* sulla nuova Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici, «Il *Green Deal* europeo, la strategia di crescita dell'UE per un futuro sostenibile, si basa sulla consapevolezza che la trasformazione verde è un'opportunità e che la mancata azione ha un costo enorme. Con esso l'UE ha mostrato la propria *leadership* per scongiurare lo scenario peggiore — impegnandosi a raggiungere la neutralità climatica — e prepararsi al meglio — puntando ad azioni di adattamento più ambiziose che si fondano sulla strategia dell'UE di adattamento del 2013. La visione a lungo termine prevede che nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adeguata agli inevitabili impatti dei cambiamenti climatici. Ciò significa che entro il 2050, anno in cui l'Unione aspira ad aver raggiunto la neutralità climatica, avremo rafforzato la capacità di adattamento e ridotto al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi e con la proposta di legge europea sul clima». Il raggiungimento dei *target* di potenza installata delle tecnologie rinnovabili costituisce, all'evidenza, un elemento centrale per conseguire nel lungo termine l'obiettivo della neutralità climatica, che potrebbe essere posto seriamente a rischio da una disciplina, come quella censurata, che vieta sul tutto il territorio nazionale la tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra su tutti i terreni classificati agricoli, corrispondenti a oltre la metà della superficie nazionale.

72. Il divieto sembra anche contrastare con il principio di integrazione di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, secondo cui «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». L'integrazione ambientale in tutti i settori politici pertinenti (agricoltura, energia, pesca, trasporti, ecc.) è funzionale a ridurre le pressioni sull'ambiente derivanti dalle politiche e dalle attività di altri settori e per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici. Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nel contesto di una disciplina di attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili quale obiettivo della politica energetica dell'Unione, solleva sul punto notevoli perplessità:

da un lato, infatti, si inserisce nel complesso delle previsioni dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 quale corpo tendenzialmente estraneo, tant'è che le relative previsioni non risultano neppure adeguatamente coordinate con il resto dell'articolato (v., ad esempio, il comma 3 del medesimo art. 20, laddove prevede che i decreti di cui al comma 1 verifichino, tra l'altro, «l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili»);

dall'altro lato, la norma non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'ineffabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati agricoli senza alcuna considerazione finanche della loro possibile, concreta utilizzabilità a fini agricoli, in contrasto con l'obiettivo del decreto stesso di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

73. Da quanto precede risulta anche che la disciplina censurata confligge con il principio di proporzionalità, con violazione anche dell'art. 3 della Costituzione. Come la Corte di giustizia ha più volte ribadito, «il principio di proporzionalità è un principio generale del diritto comunitario che dev'essere rispettato tanto dal legislatore comunitario quanto dai legislatori e dai giudici nazionali» (sentenza 11 giugno 2009, C- 170/08, 41). Il sindacato di proporzionalità costituisce, inoltre, un aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Come



la stessa Corte ha precisato, «Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988). Il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell’Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell’Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014).

74. Innanzitutto, la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e assoluto all’utilizzo, su un’ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia a fonti rinnovabili. Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell’ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l’individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile un esito negativo della valutazione di compatibilità dei progetti. Ciò, peraltro, non osta alla possibilità di verificare, in concreto e nell’ambito dei singoli procedimenti autorizzativi, eventuali margini di compatibilità degli interventi proposti. L’art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 stabilisce, invece, una prevalenza assoluta e incondizionata dell’interesse alla conservazione dei suoli classificati agricoli, valutata in astratto dal legislatore e che non consente la pur minima possibilità di temperamento con gli altri interessi in gioco, anche di rilievo costituzionale.

75. Sotto tale profilo, occorre rilevare, in disparte i già evidenziati profili di contrasto con il diritto unionale, che ai sensi dell’art. 9 della Costituzione la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell’interesse delle future generazioni», con ciò incorporando il principio di sviluppo sostenibile nell’ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale. L’incondizionato sacrificio di tale principio, quale sotteso al divieto in esame, contrasta, pertanto, con l’art. 3 della Costituzione, nonché con l’art. 9 citato e con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013).

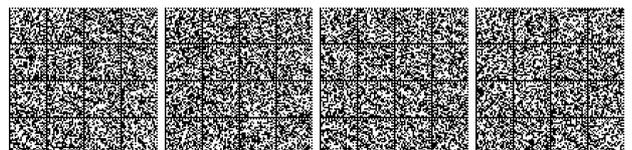
76. Sotto altro profilo, il divieto così introdotto è operativo a partire dalla mera classificazione dell’area come agricola in base ai piani urbanistici, senza che alcuna rilevanza assumano il suo concreto utilizzo o la sua utilizzabilità a tali fini. Anche per tale riguardo la disposizione si mostra irragionevole e sproporzionata, in quanto la dichiarata finalità di contrastare il consumo di suolo agricolo non è riscontrabile (o quantomeno non nei termini incondizionati e assoluti previsti dalla norma) in relazione alle superfici agricole non utilizzabili o degradate. Manca, inoltre, qualsivoglia considerazione della qualità e dell’importanza delle colture.

77. In raffronto, le attuali linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 prevedono che:

le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei;

l’individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell’identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela. La tutela di tali interessi è infatti salvaguardata dalle norme statali e regionali in vigore ed affidate nei casi previsti, alle amministrazioni centrali e periferiche, alle regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali all’uopo preposte, che sono tenute a garantirla all’interno del procedimento unico e della procedura di valutazione dell’impatto ambientale nei casi previsti;

le regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, anche con riferimento alle aree, se previste dalla programmazione regionale, caratterizzate da un’elevata capacità d’uso del suolo.



78. Una siffatta, contestualizzata disciplina risulta conforme alle indicazioni emergenti in sede europea, per cui «Gli Stati membri dovrebbero limitare al minimo necessario le zone di esclusione in cui non può essere sviluppata l'energia rinnovabile (“zone di esclusione”). Essi dovrebbero fornire informazioni chiare e trasparenti, corredate di una giustificazione motivata, sulle restrizioni dovute alla distanza dagli abitati e dalle zone dell'aeronautica militare o civile. Le restrizioni dovrebbero essere basate su dati concreti e concepite in modo da rispondere allo scopo perseguito massimizzando la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile, tenuto conto degli altri vincoli di pianificazione territoriale» (cfr. la raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione del 13 maggio 2024 sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati). La disciplina posta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, non fondato su dati concreti e certamente non rispondente all'obiettivo di massimizzare la disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti di energia rinnovabile.

79. Occorre solo aggiungere che i rilevati profili di incostituzionalità vanno del pari riferiti all'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 63/2024, laddove pone una disciplina di salvaguardia che ha quale presupposto il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», ove prevede che «Gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». Tale disposizione, infatti, riproduce il divieto di cui al citato comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

Questioni da sottoporre alla Corte costituzionale.

80. In ragione di tutto quanto sopra, sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 e 2, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119.

81. Il giudizio va quindi sospeso per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

82. Il regolamento delle spese va rinviato all'esito del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza) così dispone:

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 e 2, decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, decreto legislativo n. 190/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119;*

b) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone la comunicazione della presente sentenza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;*

d) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente sentenza.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

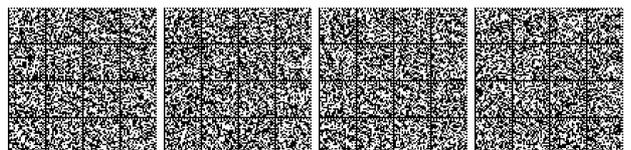
Elena Stanizzi, Presidente;

Giovanna Vigliotti, primo referendario;

Marco Savi, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: SAVI



N. 157

Ordinanza dell'11 giugno 2025 del Tribunale di Ragusa nel procedimento penale a carico di G. S.

Reati e pene – Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti – Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 6, cod. pen. sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

TRIBUNALE DI RAGUSA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Ragusa, in composizione monocratica, nella persona del giudice onorario dott.ssa Laura Ghidotti, nel procedimento penale iscritto ai numeri di cui in epigrafe nei confronti di:

S. G., nata ad Agrigento il [...], assistita e difesa di fiducia dall'avv. Alfonso Abate del Foro di Catania;
in cui risulta imputata:

del delitto p. e p. dagli articoli 81, 624-*bis* e 61 n. 5 del codice penale perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, dapprima si presentava presso l'abitazione dei coniugi B. G. (di anni settantadue) e G. G. (di anni settantadue ed invalido al 100%) dichiarando di essere stata delegata dalla chiesa rivolgendosi ai predetti delle domande in ordine alla loro situazione familiare al fine di fare ottenere alla coppia un sussidio da parte del comune. Dopo qualche ora si ripresentava presso l'abitazione delle pp.oo. chiedendo alla signora B. di esibirle una banconota da euro 50,00 perché aveva necessità di annotare il numero seriale da riportare sulla domanda del sussidio. Successivamente chiedeva alla signora B. di prendere un'altra banconota da euro 50,00 ed avendo intuito che il denaro era custodito in camera da letto, invitava i coniugi a recarsi in quest'ultima stanza facendo sdraiare il signor G. sul letto, a pancia in giù, imponendo alla B. di stare accanto al marito. Dopo qualche attimo la coppia notava che S. G. si stava impossessando di euro 3.500,00 in banconote di vario taglio custodite all'interno di una cassapanca che si trovava nella stanza da letto, occultandole sotto un quaderno che aveva tra le mani, riuscendo poi ad allontanarsi dall'abitazione a bordo di un'autovettura [...] targata [...] che era parcheggiata nelle immediate vicinanze.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto approfittando di circostanze di tempo, luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica e privata difesa.

In [...] il [...].

Con la recidiva reiterata specifica.

All'esito della discussione delle parti, nel rito abbreviato, ha emesso mediante lettura del dispositivo la seguente ordinanza.

La difesa dell'imputata S. G., in epigrafe generalizzata, al termine della discussione, ha chiesto al giudice, in via principale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma IV, del codice penale nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, comma IV del codice penale per contrasto con gli articoli 3, 27, comma III e 111 della Costituzione.

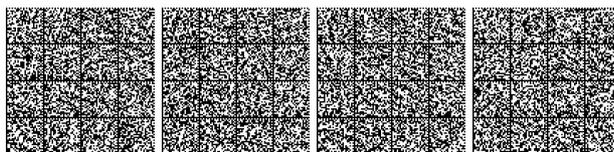
Ritiene il Tribunale che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4, del codice penale, in relazione agli articoli 3, 27, comma III e 111 della Costituzione sia rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni che di seguito si espongono.

1. Sintesi delle attività processuali.

Con provvedimento del 5 novembre 2020, il pubblico ministero chiamava in giudizio dinnanzi al Tribunale di Ragusa, in composizione monocratica, la signora S. G. per rispondere del reato di cui alla suindicata imputazione.

Alla prima udienza dibattimentale fissata all'11 febbraio 2021, vista la disposta variazione tabellare per trasferimento ad altra sede del magistrato assegnatario, il processo veniva rinviato all'udienza del 19 maggio 2021 in occasione della quale, stante la sussistenza di legittimo impedimento del difensore, il processo veniva ulteriormente rinviato.

Alla successiva udienza del 16 giugno 2021, su richiesta di rinvio formulata della difesa volta a valutare l'accesso ad un rito alternativo e consentire all'imputata il risarcimento del danno patito dalle persone offese, il processo veniva rinviato.



All'udienza del 1° marzo 2022, disposta a seguito di ulteriori rinvii, la difesa, munita di procura speciale, depositava richiesta di applicazione della pena ai sensi degli articoli 444 e seguenti del codice di procedura penale; la formulata richiesta veniva rigettata dal magistrato titolare del procedimento, il quale dichiarava di astenersi disponendo la trasmissione degli atti al Presidente del Tribunale per le consequenziali valutazioni. All'udienza del 26 aprile 2022 veniva data lettura del provvedimento presidenziale e il processo veniva rinviato sul ruolo di altro giudice con udienza fissata al 30 marzo 2023 nell'ambito della quale, a causa del legittimo impedimento del difensore a presenziare, il processo veniva rinviato.

All'udienza del 14 marzo 2024, successiva a due rinvii del processo disposti alle udienze del 28 settembre 2023 e del 7 marzo 2024, l'imputata veniva ammessa al rito abbreviato condizionato alla produzione di dichiarazioni scritte rilasciate dalla signora S. G. e alla prova del risarcimento del danno in favore delle persone offese, di cui si dirà oltre.

All'udienza del 30 gennaio 2025, vista la disposta variazione tabellare, il processo veniva rinviato dinnanzi all'odierno giudicante con udienza fissata al 26 marzo 2025.

All'udienza dell'11 giugno 2025, previa rinnovazione degli atti mediante lettura, il processo veniva discusso nel merito.

Quindi, all'esito della discussione delle parti, veniva emessa la presente ordinanza.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Il fatto.

Secondo quanto denunciato, la signora B. G. e il signor G. G., coniugi, entrambi all'epoca dei fatti settantadueni, in data [...] ricevevano presso la loro residenza la signora S. G., allora settantenne, la quale si presentava in veste di delegata della Chiesa. La signora S. G., quindi, chiedeva alla signora B. di porgerle delle banconote da euro 50 al fine di annotarne il codice seriale sulla richiesta di sussidio, sussidio che effettivamente la persona offesa aveva richiesto qualche giorno prima ai servizi sociali. In tal modo, la signora S. G. prendeva conoscenza del luogo in cui i coniugi detenevano in casa il contante e, per tale motivo, chiedeva alla B. di recarsi in camera da letto con il marito ove lo avrebbe sottoposto ad un controllo medico.

Il signor G., invalido al 100% e con il catetere installato, veniva fatto stendere prono sul letto.

In tale occasione la signora S. G., esortando i coniugi a restare in quella posizione, prelevava da una cassapanca del denaro e cercava di nascondere sotto al quaderno che teneva in mano. Tale circostanza veniva notata dalla signora B. la quale chiedeva aiuto al marito, ancora steso sul letto, il quale tentava di afferrare l'imputata; questa, però, guadagnava facilmente la fuga impossessandosi di una somma pari ad euro 3.500,00, sottratta ai coniugi G./B.

Il racconto della persona offesa trova piena conferma nelle immagini estrapolate dal circuito di videosorveglianza servente l'abitazione delle persone offese, immagini acquisite e visionate dai militari in servizio presso la stazione dei Carabinieri di Pozzallo.

La signora S. G. veniva riconosciuta dalle persone offese, sottoposte a procedura di individuazione.

Dagli accertamenti effettuati presso l'ACI emergeva che l'autovettura [...] targata [...] a bordo della quale l'imputata fuggiva risultava intestata alla signora S. G.

Sulla scorta di tali risultanze, si ritiene attendibile il racconto della persona offesa così come confermato e corroborato dalle emergenze successive.

Risulta accertata la condotta dell'odierna imputata, correttamente inquadrata nel delitto di cui all'art. 624-bis del codice penale.

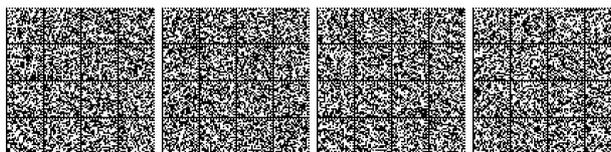
2.2. Il riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale.

Ricorrono i presupposti per riconoscere all'imputata la circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale. Tale attenuante è prevista nel caso in cui l'imputato, prima del giudizio, abbia interamente riparato il danno mediante il risarcimento dello stesso o mediante restituzioni.

La signora S. G. ha ammesso la propria responsabilità ed ha integralmente risarcito le persone offese del danno cagionato mediante corresponsione della somma pari ad euro 3.500,00 ossia lo stesso importo sottratto il [...].

L'integrale risarcimento risulta essere avvenuto tra il 2021 e il 2022 e quindi prima dell'ammissione dell'imputata al rito abbreviato condizionato in occasione dell'udienza del 14 marzo 2024. Sul punto, la Corte di cassazione, Sezione V, sentenza n. 8581 del 15 gennaio 2025, ha chiarito che: «Ai fini del riconoscimento dell'attenuante della riparazione del danno mediante risarcimento o restituzione, nel caso di giudizio abbreviato, la riparazione deve avvenire prima che sia pronunciata l'ordinanza di ammissione al rito».

Valutati tutti questi elementi, si ritiene ravvisabile il presupposto per il riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale.



2.3. Il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis del codice penale.

Per le medesime ragioni, e in luogo del comportamento processuale dell'imputata, la quale si è assunta la responsabilità della condotta contestata ed ha per iscritto formulato scuse e mostrato pentimento per l'azione delittuosa posta in essere, si ritiene di riconoscere a favore della signora S. G. le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis del codice penale, anche al fine di commisurare la pena all'entità del fatto, le cui conseguenze dannose, perlomeno dal punto di vista patrimoniale, sono state integralmente eliminate.

2.4. Il riconoscimento della recidiva reiterata e specifica di cui all'art. 99, comma 4 del codice penale.

Alla signora S. G. viene contestata l'aggravante della recidiva reiterata e specifica ai sensi dell'art. 99, comma 4 del codice penale.

Dal punto di vista formale la recidiva risulta correttamente contestata.

Infatti, risultano a carico dell'odierna imputata molteplici condanne, dichiarate irrevocabili, anche per reati della medesima indole di quello per cui si procede in seno all'epigrafato procedimento penale.

Ciò detto, si ritengono sussistenti i presupposti per l'applicazione sostanziale della recidiva contestata.

L'imputata ha, difatti, riportato gravi condanne per delitti di furto, anche tentato, rapina, ricettazione e truffa nonché detenzione e spendita di monete falsificate.

Sulla scorta di ciò, si ritiene che la condotta contestata nel procedimento da cui trae origine l'odierna questione di legittimità non possa inquadrarsi alla stregua di una isolata ricaduta dell'imputata a delinquere, nonostante il lasso di tempo intercorso tra l'ultima condanna dichiarata irrevocabile il *tempus commissi delicti* del reato in questione, quanto piuttosto ad espressione di un abituale comportamento delinquenziale indicativo di una certa pericolosità della stessa.

2.5. Il riconoscimento della contestata circostanza aggravante di cui all'art. 61, n. 5 del codice penale.

La Cassazione, Sezione 2, con la sentenza n. 16017/2023 ha ribadito che ii fini della configurabilità dell'aggravante di cui all'art. 61, n. 5 del codice penale, l'età avanzata della persona offesa non realizza una presunzione assoluta di minorata difesa per la ridotta capacità di resistenza, dovendosi valutare, invece, la ricorrenza di situazioni che denotano la particolare vulnerabilità della vittima dalla quale l'agente trae consapevolmente vantaggio. La Suprema Corte ha indicato il principio prendendo in esame una fattispecie relativa a una tentata truffa in danno di una donna di settantatré anni, in cui la Corte ha ritenuto corretta la decisione con la quale, in ragione della vigile attenzione reattiva prestata dalla persona offesa e della prontezza nel raccogliere elementi utili all'identificazione dell'agente, è stata esclusa la sussistenza dell'aggravante.

Nel caso di specie sia le persone offese, sia l'imputata risultano essere coetanei e dall'esame degli atti allegati al fascicolo risulta che la persona offesa G. G. abbia dimostrato un buon grado di reattività che ha consentito dapprima di tentare di bloccare la fuga dalla camera da letto senza successo e poi di inseguire l'imputata fuori dall'abitazione e da ultimo di chiedere aiuto alle Forze dell'ordine e fornire una attenta descrizione dell'imputata.

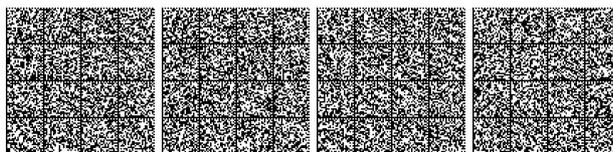
2.6. Il bilanciamento di cui all'art. 69 del codice penale, il divieto di prevalenza di cui al comma 4 e la rilevanza della questione.

Con sentenza n. 141 dell'11 luglio 2023 questa Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma IV del codice penale nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 4 del codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, comma IV del codice penale.

Orbene, ritiene questo decidente, in ciò concordando con la difesa dell'imputato, che non risulti manifestamente infondata la questione relativa al contrasto della disposizione oggetto di attenzione, potendosi nel caso di specie ritenere una irragionevole disparità di trattamento tra l'autore di un reato patrimoniale a cui può riconoscersi l'attenuante di cui all'art. 62, n. 4 del codice penale rispetto all'imputata S. G. a cui questo giudice ritiene possa concedersi l'attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale per avere risarcito integralmente il danno patrimoniale patito dalle persone offese.

Invero, nell'ipotesi oggi ammessa dall'art. 69, comma IV del codice penale, nel caso di equivalenza la pena deve individuarsi nella cornice edittale tra quattro e sette anni di reclusione e con la multa da euro 927,00 a euro 1.500,00. Potendosi ritenere, invece, la prevalenza, all'esito del bilanciamento, delle due attenuanti riconosciute (62-bis del codice penale e 62, n. 6 del codice penale) rispetto alla sussistente recidiva *ex* art. 99, comma IV del codice penale la pena da infliggersi risulterebbe nel minimo pari ad anni due e mesi otto di reclusione ed euro 618 di multa, oltre alla diminuzione per il rito prescelto.

Ne consegue che il divieto di soccombenza della recidiva contestata rispetto alla circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale viola il principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, attraverso un'abnorme enfattizzazione della recidiva.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953 e 1 della legge costituzionale n. 1/1948;

Dispone rilevandosi non manifestamente infondata la relativa questione, la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale, per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma IV del codice penale per la violazione degli articoli 3, 27 comma III e 111 della Costituzione nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 del codice penale sulla recidiva ex art. 99, comma IV del codice penale;

Dispone la sospensione del presente procedimento e l'immediata remissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa si dia comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica italiana.

Ragusa, 11 giugno 2025

Il Giudice monocratico: GHIDOTTI

25C00188

N. 158

Ordinanza del 22 aprile 2024 del Tribunale di Livorno nel procedimento civile promosso da Antonio Bene e Natalia Giuliani contro il Ministero della giustizia

Patrocinio a spese dello Stato – Mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali – Previsione che la parte ammessa al patrocinio nomina un avvocato scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del luogo dove ha sede l'organismo di mediazione competente.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), art. 15-*quinquies*, comma 3.

TRIBUNALE DI LIVORNO

Nella causa civile iscritta al n.r.g. 1062/2024 promossa da:

Antonio Bene Natalia Giuliani ricorrente contro Ministero Giustizia resistente

Il giudice dott. Massimo Orlando, a scioglimento della riserva

Ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

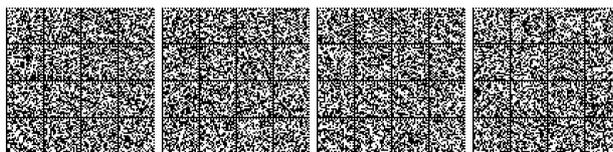
1. Premessa.

Il 7 marzo 2024 l'avv. Natalia Giuliani in proprio e quale difensore di Bene Antonio ha proposto opposizione ex art. 99 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, deducendo:

a) di aver chiesto al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Livorno l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in relazione al procedimento di mediazione civile introdotto dal figlio minore L. B. ;

b) che il COA di Livorno aveva accolto l'istanza;

c) che però il COA di Livorno ha respinto la richiesta di liquidazione del compenso, ritenendola «in contrasto con quanto disposto dall'art. 15-*quinquies* comma 3 decreto legislativo n. 28/2010, l'istante non è un avvocato scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato istituiti presso il consiglio dell'ordine di Livorno».



Tanto premesso, i ricorrenti hanno chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-*quinquies* decreto legislativo n. 28/2010, «nella parte in cui limita irragionevolmente il diritto del soggetto ammesso al G.P. nei procedimenti di mediazione, alla nomina di un avvocato di sua fiducia da scegliersi in via esclusiva tra quelli iscritti presso il consiglio dell'ordine ove ha sede l'organismo di mediazione, nel caso di specie Livorno».

Il Giudice con decreto del 12 marzo 2024 ha fissato l'udienza e disposto la notifica all'Avvocatura distrettuale e al pubblico ministero.

L'Avvocatura si è costituita con memoria depositata il 28 marzo 2024, deducendo:

a) la carenza di legittimazione attiva di Bene Antonio, perché l'opposizione riguarda il diniego di liquidazione e non la revoca dell'ammissione al patrocinio;

b) la insussistenza del vizio di incostituzionalità, perché «il legislatore dispone ampia discrezionalità nel disciplinare il funzionamento ed i limiti del patrocinio a spese dello Stato nei due diversi ambiti».

All'udienza del 9 aprile 2024, sostituita dal deposito di note scritte *ex art.* 127ter cpc, il Giudice si è riservato di decidere.

2. Carenza di legittimazione attiva di Bene Antonio

L'eccezione di carenza di legittimazione attiva di Bene Antonio è infondata.

Il provvedimento oggetto della odierna opposizione è disciplinato dall'art. 15-*novies* decreto legislativo n. 28/2010, perché il Consiglio dell'Ordine ha – sia pure implicitamente – dato atto che non sussistevano i presupposti per l'ammissione e, in particolare, che non era stata rispettata la norma di cui al comma 3 dell'art. 15-*quinquies* decreto legislativo n. 28/2010, che impone che nel procedimento di mediazione l'ammesso al patrocinio a spese dello Stato può avvalersi dell'assistenza solo di un avvocato iscritto nell'elenco tenuto dal Consiglio dell'Ordine presso il giudice territoriale competente.

La questione tuttavia ha scarsa utilità pratica, atteso che l'opposizione è stata proposta dall'avv. Natalia Giuliani anche in proprio, soggetto ricorrente nei cui confronti l'Avvocatura non ha sollevato alcuna eccezione di difetto di legittimazione attiva.

3. Dubbio di legittimità costituzionale

Il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 15-*quinquies*, comma 3, decreto legislativo n. 28/2010, appare non manifestamente infondato.

3.1 Rilevanza

Per quanto riguarda la rilevanza, va evidenziato che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Livorno con provvedimento del 13 dicembre 2023 ha ammesso Bene Antonio al patrocinio a spese dello Stato per la sua partecipazione al procedimento di mediazione da introdursi davanti «all'Organismo di mediazione media Conciliatio S.r.l.».

L'istanza è stata compilata dall'avv. Natalia Giuliani del foro di Pisa.

Il 26 gennaio 2024 l'avv. Giuliani ha chiesto al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Livorno la liquidazione del compenso, esponendo e allegando che le parti si erano conciliate.

Il 19 febbraio 2024 il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Livorno ha respinto l'istanza perché «in contrasto con quanto disposto dall'art. 15 *quinquies* comma 3 decreto legislativo n. 28/2010. L'istante non è un avvocato scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso il Consiglio dell'Ordine di Livorno».

Si è già osservato che il provvedimento oggetto della odierna opposizione è disciplinato dall'art. 15-*novies* decreto legislativo n. 28/2010, perché il Consiglio dell'Ordine ha – sia pure implicitamente – dato atto che non sussistevano i presupposti per l'ammissione e, in particolare, che non era stata rispettata la norma di cui al comma 3 dell'art. 15-*quinquies* decreto legislativo n. 28/2010.

3.2 Non manifesta infondatezza

Le disposizioni relative al patrocinio a spese dello Stato nel procedimento di mediazione sono contenute nel capo II-*bis* del decreto legislativo n. 28/2010, introdotte dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149.

L'iniziativa legislativa è stata adottata immediatamente dopo la pronuncia della sentenza n. 10 del 20 gennaio 2022, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi, «per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, e 24, terzo comma, Cost., gli articoli 74, comma 2, e 75, comma 1, testo unico spese di giustizia, nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria, quando nel corso degli stessi è stato raggiunto un accordo, nonché l'art. 83, comma 2, del medesimo t.u., nella parte in cui non prevede che, in tali fattispecie, alla liquidazione in favore del difensore provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a decidere la controversia».



L'art. 15-*bis* decreto legislativo n. 28/2010 riconosce al soggetto che intende munirsi dell'assistenza di un avvocato, per partecipare a un procedimento di mediazione, la possibilità di avvalersi del patrocinio a spese dello Stato, se ha i requisiti reddituali previsti dall'art. 15-*ter*.

In questa sede rileva l'art. 15-*quinquies*, che prevede che l'istanza di ammissione sia proposta al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati «del luogo dove ha sede l'organismo di mediazione competente», cioè - ai sensi dell'art. 4, comma 1 – il «luogo del giudice territorialmente competente per la controversia».

La norma relativa al patrocinio nel procedimento di mediazione replica, in gran parte, le disposizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per l'ammissione nel procedimento civile.

Infatti:

a) quanto alle fattispecie escluse dal patrocinio, in entrambi i procedimenti (civile contenzioso e procedimento di mediazione) il legislatore ha escluso le «cause per cessione di crediti e ragioni altrui, ad eccezione del caso in cui la cessione appare indubbiamente fatta in pagamento di crediti o ragioni preesistenti» (*cf.*, rispettivamente, l'art. 124 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e l'art. 15-*bis*, comma 2, decreto legislativo n. 28/2010);

b) in entrambi i casi, l'istante deve illustrare «le enunciazioni in fatto e in diritto utili a valutare la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere» (*cf.*, rispettivamente, l'art. 122 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e l'art. 15-*quater*, comma 2, decreto legislativo n. 28/2010);

c) la competenza a provvedere sull'istanza di ammissione è attribuita, in entrambi i casi, «al consiglio dell'ordine degli avvocati del luogo dove ha sede l'organismo di mediazione competente individuato in conformità all'art. 4, comma 1» (*cf.*, rispettivamente, l'art. 124, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e l'art. 15-*quinquies*, comma 1, decreto legislativo n. 28/2010).

L'unico elemento differenziale che caratterizza la disciplina del patrocinio a spese dello Stato nel procedimento di mediazione, rispetto alle disposizioni relative al processo civile ordinario, è contenuto nel comma 3 dell'art. 15-*quinquies* decreto legislativo n. 28/2010, che come già riportato – prevede che la parte possa scegliere solo un avvocato iscritto negli elenchi del patrocinio «istituiti presso i consigli dell'ordine del luogo dove ha sede l'organismo di mediazione competente». In sostanza, l'interessato può avvalersi esclusivamente di un professionista appartenente all'Ordine degli Avvocati presso il giudice competente (art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 28/2010).

Va premesso che la questione di legittimità non può essere evitata mediante la ricerca, sempre doverosa per il giudice *a quo*, di un'opzione interpretativa della norma che ne consenta una lettura compatibile con i principi costituzionali. Infatti, una siffatta interpretazione «di salvaguardia» risulta esclusa dal tenore letterale della disposizione censurata, che non lascia spazio ad alcuna opzione interpretativa alternativa.

Ciò posto, la limitazione del potere di scelta del professionista da cui farsi assistere nel procedimento di mediazione appare in contrasto sia con il principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.) che con quello che assicura il diritto di difesa (art. 24 Cost.).

È noto che con sentenza n. 394 del 28 luglio 2000 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 30 luglio 1990, n. 217, nella parte in cui imponeva agli imputati non abbienti di scegliere il proprio difensore fra i professionisti iscritti agli albi del distretto di Corte d'Appello in cui ha sede il giudice davanti al quale pende il procedimento. La Corte ha infatti affermato che «il legislatore, nella sua discrezionalità, può stabilire criteri relativi all'ambito territoriale di esercizio della difesa tecnica, a tutela non solo della funzionalità dell'organizzazione giudiziaria, ma anche di altri interessi meritevoli di protezione, tra cui non possono trascurarsi le esigenze di bilancio dello Stato».

Va tuttavia osservato che, successivamente alla citata pronuncia della Corte costituzionale, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che ha abrogato la legge n. 217/1990 e ha introdotto una disciplina affatto diversa, prevedendo, per l'appunto, che la parte ammessa al patrocinio possa scegliere di farsi difendere, nei procedimenti giurisdizionali, da qualsiasi avvocato iscritto negli appositi elenchi.

L'esigenza di tutela della stabilità finanziaria è stata soddisfatta prevedendo, all'art. 82, comma 3, dpr 115/2002, che l'avvocato *extra districtum* non ha diritto al rimborso delle spese e indennità di trasferta.

Orbene, questo essendo l'attuale quadro normativo, il dubbio di legittimità costituzionale sorge dal fatto che il ripristino di questa limitazione nella scelta del difensore è stato operato solo con riferimento al procedimento di mediazione.

Per quanto riguarda il principio di uguaglianza, è noto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le altre, Corte costituzionale nn. 97/2019, 58/2020 e 222/2023). Ma proprio perché le disposizioni in materia di patrocinio sono esattamente sovrapponibili, indipendentemente dal fatto



che riguardino il processo civile o il procedimento di mediazione, appare privo di ragionevolezza l'obbligo della parte di scegliere un avvocato iscritto al Consiglio dell'ordine (*rectius*, iscritto nell'elenco tenuto dal detto COA) del luogo in cui ha sede l'organismo di mediazione.

Con l'ulteriore, paradossale, conseguenza che se il procedimento di mediazione fallisce, per la difesa nel successivo processo civile la parte può scegliere qualsiasi avvocato iscritto negli elenchi dei difensori per il patrocinio a spese dello Stato, tenuti da qualsiasi Consiglio dell'Ordine, senza alcuna limitazione territoriale. Questa dispersione di conoscenza rende ancor più evidente la irragionevolezza della disposizione di cui al comma 3 dell'art. 15-*quinquies*, decreto legislativo n. 28/2010), perché il nuovo difensore è all'oscuro di tutto ciò che ha fatto parte del procedimento di mediazione.

Per quanto riguarda, poi, la non manifesta infondatezza del contrasto della suddetta norma con il principio costituzionale che garantisce il diritto di difesa (art. 24 Cost.), la limitazione del potere di scelta del difensore di fiducia comporta una ingiustificata compressione del diritto di difesa. Il carattere di inviolabilità che l'art. 24 Cost espressamente attribuisce al diritto di difesa, infatti, comporta che esso non possa essere compromesso o condizionato da alcuna imposizione, se non è strettamente funzionale a garantire il soggetto che rifiuti di avvalersi di tale diritto (come nel caso della difesa d'ufficio: *cf.* Corte costituzionale n. 498/1989).

In caso di declaratoria di illegittimità del comma 3 dell'art. 15-*quinquies* decreto legislativo n. 28/2010, si porrebbe il problema di stabilire se al difensore, che assiste la parte nel procedimento di mediazione, e iscritto in un elenco degli avvocati di un distretto di corte d'appello diverso da quello in cui ha sede l'organismo territorialmente competente, possano essere riconosciute le spese e le indennità di trasferta previste, per l'attività stragiudiziale, dall'art. 27 del decreto del Ministro della giustizia n. 55 del 10 marzo 2014.

Siffatto rimborso è escluso a favore dell'avvocato che difende in un procedimento giurisdizionale la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato (art. 82, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002).

L'eventuale accoglimento della presente questione di legittimità costituzionale comporterebbe per gli interpreti la necessità di stabilire se estendere o applicare analogicamente al patrocinio a spese dello Stato nel procedimento di mediazione la limitazione contenuta nel citato comma 3 dell'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e, quindi, se al difensore si possano o meno rimborsare le spese e l'indennità di trasferta.

La risposta affermativa a questo interrogativo comporterebbe indubbe ricadute in termini finanziari, alle quali però il legislatore può agevolmente ed efficacemente rimediare, estendendo l'applicabilità dell'art 82, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 anche al procedimento di mediazione.

Ad ogni modo, questo indubbio risvolto problematico non sembra possa avere alcuna influenza sulla decisione della questione di legittimità costituzionale, perché – come si rinviene nella giurisprudenza di codesta Corte – «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibri di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenze nr. 169/2017; nr. 275/2016; nr. 10/2022).

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

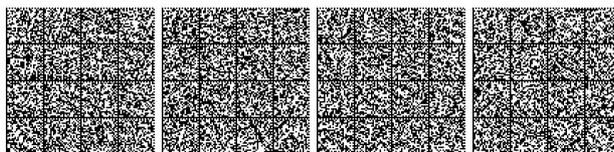
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-quinquies, comma 3, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, in riferimento agli articoli 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede che «chi è ammesso al patrocinio può nominare un avvocato scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del luogo dove ha sede l'organismo di mediazione competente individuato in conformità all'art. 4, comma 1.».

Sospende il procedimento in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, il presente provvedimento sia con urgenza notificato al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti e al P.M., comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e infine trasmesso alla Corte costituzionale, unitamente a tutti gli atti del procedimento e alla prova delle suddette notificazioni e comunicazioni.

Livorno, 22 aprile 2024

Il Giudice: ORLANDO



N. 159

Ordinanza del 26 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da EF Agri Società Agricola a r.l. contro la Regione autonoma della Sardegna e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua tali aree al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all’art. 3, lettera f), m) ed n), art. 4, lettera e), dello statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione nonché secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e agli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), art.1, commi 1, lettera a), 5, 7, e Allegati A, B, C, D ed E.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SARDEGNA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 905 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla società EF Agri Società Agricola a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Floriana Isola e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

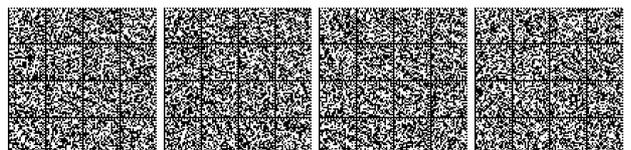
la Regione Autonoma della Sardegna - Assessorato della Difesa dell’Ambiente, in persona dell’Assessore in carica *pro tempore*;

il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del Ministro in carica *pro tempore*, il Ministero della Cultura, in persona del Ministro in carica *pro tempore*, il Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro in carica *pro tempore*; la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Cagliari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex lege* presso i suoi uffici in via Nuoro n. 50;

PER L’ANNULLAMENTO

I) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della nota prot. n. 27192 del 10 settembre 2024, con la quale l’Assessorato della Difesa dell’Ambiente della Regione Sardegna - Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali ha comunicato la «sospensione del procedimento» di «Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale» del progetto agri-voltaico della odierna ricorrente;



della nota dell'Assessorato della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna Direzione Generale dell'Ambiente prot. n. 26528 del 3 settembre 2024, recante in oggetto «Applicazione delle misure di salvaguardia della legge regionale n. 5/2024 ai procedimenti di VIA non ancora conclusi»;

«previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024 per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 3 della legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024»;

nonché per l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione competente alla conclusione dell'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.I.A., avviato con l'istanza trasmessa dall'odierna ricorrente in data 21 febbraio 2024;

e per la condanna dell'Amministrazione alla sollecita definizione del procedimento, con la nomina sin d'ora di un Commissario *ad acta* in caso di perdurante o rinnovata inerzia dell'Amministrazione a concludere il procedimento;

II) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 18 febbraio 2025,

per l'annullamento:

della nota prot. n. 4759 del 13 febbraio 2025, con la quale l'Assessorato della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna - Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali, ha comunicato l'improcedibilità dell'istanza di *screening* VIA;

della nota prot. n. 37892 del 16 dicembre 2024, con la quale l'Assessorato della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna - Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali, ha comunicato il riavvio del procedimento di *screening* VIA al fine di «valutare gli effetti della legge regionale n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi»;

«il tutto previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 1, comma 1, lett. a), commi 5 e 7, della legge regionale n. 20 del 5 dicembre 2024, nonché di tutti gli allegati alla predetta legge regionale n. 20/2024 e, in ogni caso, dell'Allegato B, lett. t), w) punto 12, y) e bb), per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 1, comma 1, lett. a), commi 5 e 7, della legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024 e di tutti gli allegati alla predetta legge regionale n. 20/2024 e, in ogni caso, dell'Allegato B, lett. t), w) punto 12, y) e bb)»;

«in via subordinata, e solo ove occorrer possa», per «l'annullamento degli articoli 1, co. 2, lett. b), 3, co. 1, e 7, comma 2, lett. c), e comma 3, del decreto ministeriale 21 giugno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 2 luglio 2024 - Serie generale - n. 153, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza Energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle Foreste e avente ad oggetto la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nella parte in cui prevede la possibilità per le Regioni di individuare le superfici e le aree «non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nonché la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199» e la possibilità di «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri».

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna, del Ministero della Cultura, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e della Presidenza del Consiglio dei ministri;

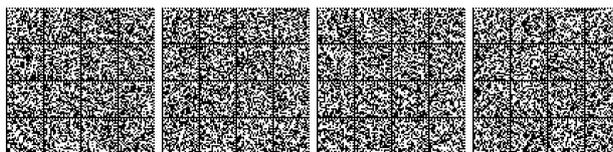
Visti gli articoli 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 79, comma 1, c.p.a., e 295 c.p.c.;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 il dott. Oscar Marongiu e uditi per le parti: l'avvocato Mattia Malinverni -in dichiarata sostituzione dell'avvocato Andrea Sticchi Damiani - per la Società ricorrente, l'avvocato Floriana Isola per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Annabella Risi per le amministrazioni statali resistenti;

PREMESSO E CONSIDERATO QUANTO SEGUE

1. In data 21 febbraio 2024 la società EF AGRI Società Agricola a r.l. ha presentato presso il Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali della Regione Sardegna l'istanza per l'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale (c.d. *screening* VIA) ai sensi degli articoli 19 e ss. del decreto legislativo n. 152/2006, relativa a un progetto di impianto agri-voltaico sito nei Comuni di Milis, Tramatzu e Solarussa (OR).



Ha rappresentato la ricorrente che il progetto, avente a oggetto un intervento «di pubblica utilità» ed «indifferibile e urgente» ai sensi dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 387/2003 e dell'art. 7-*bis*, comma 2-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 (Testo unico in materia ambientale, di seguito anche T.U.A.), è incluso nell'Allegato I-*bis* del T.U.A. in quanto costituente opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR. Il progetto, inoltre, insiste su «area idonea» ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. *c-quater* del decreto legislativo n. 199/2021.

2. Il Servizio VIA, con nota prot. n. 6841 del 27 febbraio 2024, ha comunicato la procedibilità dell'istanza e l'avvenuta pubblicazione della documentazione ai sensi dell'art. 19, comma 3, del T.U.A. Successivamente, con nota prot. n. 27192 del 10 settembre 2024, decorso il termine perentorio di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006, ha tuttavia comunicato alla ricorrente «la sospensione del procedimento sino al termine previsto nella sopraccitata legge regionale n. 5/2024 [...] vista la nota della Direzione Generale dell'Ambiente, prot. D.G.A. n. 26528 del 3 settembre 2024, con la quale sono state date indicazioni al Servizio scrivente circa l'applicazione della suddetta legge regionale ai procedimenti in materia di valutazione ambientale, da avviare o in corso di istruttoria».

La società è quindi venuta a conoscenza del fatto che la Direzione Generale dell'Ambiente, in seguito alla «mora-toria» introdotta dalla legge regionale n. 5/2024, aveva comunicato agli Uffici di sospendere i procedimenti di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale e relativi agli ambiti territoriali individuati dalla medesima legge avviati successivamente o in corso di istruttoria alla data di pubblicazione nel BURAS della legge regionale (4 luglio 2024).

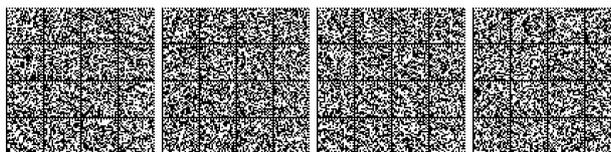
3. Con il ricorso introduttivo la società ha chiesto l'annullamento delle note impugnate, previa disapplicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 per contrasto con la normativa europea ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 3, nonché l'accertamento dell'inerzia serbata dall'Amministrazione competente a concludere il procedimento.

3.1. La ricorrente, in particolare, con il primo motivo ha dedotto il vizio di «Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 5/2024 e del quadro normativo di riferimento in materia di rinnovabili. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024. Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 6, del decreto legislativo n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo n. 152/2006. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle forme di energia rinnovabile. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione della Direttiva 2009/28/CE e della Direttiva 2011/92/UE. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa; travisamento dei presupposti in fatto e diritto; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Sviamento di potere», deducendo che la norma regionale richiamata dal Servizio VIA fosse inapplicabile al caso di specie, anche in virtù di una sua interpretazione costituzionalmente orientata, non venendo in rilievo un impianto già autorizzato, ma un procedimento in corso di svolgimento per la Verifica di assoggettabilità a VIA.

3.2. Con il secondo motivo di ricorso la società ha dedotto la «illegittimità dei provvedimenti impugnati derivante dall'illegittimità euro-unitaria dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024», che pertanto avrebbe dovuto essere disapplicato.

3.2.1. Il divieto di autorizzare e realizzare gli impianti FER previsto dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 5/2024 avrebbe, infatti, sottratto in modo indiscriminato il territorio regionale dal perseguimento dei target vincolanti per lo Stato italiano. In particolare, la Direttiva UE 2018/2001, recepita dallo Stato italiano con il decreto legislativo n. 199/2021, ha fissato l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32% (poi aggiornato al 42,5% con la Direttiva UE 2023/2413) e, all'art. 15, ha previsto il vincolo per gli Stati membri di adottare misure appropriate per assicurare che «a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili», nonché l'individuazione di zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti rinnovabili. Ugualmente il Regolamento UE 2577/2022 ha stabilito il principio, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, della priorità della costruzione e dell'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

3.2.2. I provvedimenti impugnati, pertanto, nella misura in cui recepiscono e danno attuazione all'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 si pongono in contrasto con la normativa europea, frustrandone l'effetto utile. La normativa regionale, infatti, nella parte in cui vieta l'autorizzazione e la realizzazione di impianti FER si pone in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e coi target stabiliti a livello euro-unitario, con i principi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti FER, con la natura di interesse pubblico prevalente alla realizzazione di impianti FER, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. aree



di accelerazione, tra cui l'area in esame che si configura come idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lett. c-*quater* del decreto legislativo n. 199/2021, con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione, che invece vengono estese di fatto alla totalità del territorio regionale.

3.3. Con il terzo motivo di ricorso la società ha dedotto la «illegittimità dei provvedimenti impugnati in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024», ove interpretabile nel senso prospettato dall'Assessorato Ambiente (ovvero che il divieto di realizzare nuovi impianti comporti anche la sospensione delle procedure autorizzative in corso).

3.3.1. In primo luogo, infatti, l'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 3, della Costituzione, poiché nel prevedere la c.d. «moratoria» contrasterebbe con la normativa statale di riferimento che pone i principi fondamentali, vincolanti per le Regioni, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e in particolare con l'art. 20, comma 6, del decreto legislativo n. 199/2021 secondo cui «Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione». Inoltre, la previsione impedirebbe in modo illogico e irragionevole una adeguata ponderazione degli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo la sospensione dei procedimenti autorizzativi in base alla loro mera pendenza e non per effetto dell'effettiva sussistenza di pregiudizi derivanti dall'installazione degli impianti.

La stessa giurisprudenza costituzionale, secondo quanto dedotto dalla ricorrente, ha più volte affermato che i principi fondamentali ai fini della localizzazione degli impianti FER sul territorio nazionale sono: in primo luogo, la compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole (*ex art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003*); in secondo luogo, il solo potere conferito alle Regioni di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER, con la precisazione che si deve trattare di una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, stigmatizzando invece interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

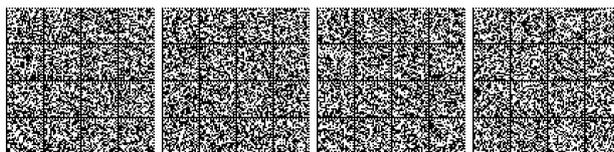
Le disposizioni regionali censurate, vietando l'autorizzazione e la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili in aree nelle quali il legislatore statale lo permette e prevedendo che siano le proprie «misure di salvaguardia» a trovare applicazione nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee *ex art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021*, contrastano dunque con la normativa statale stessa che non ammette divieti o moratorie e che, in relazione alle aree non idonee, si limita ad attribuire alle Regioni il potere di individuare tali aree mediante strumenti di programmazione senza che ciò comporti impedimenti assoluti alla localizzazione degli impianti FER.

In sintesi, dunque, la norma regionale eccederebbe, secondo la ricorrente, le competenze in materia, i cui principi fondamentali sono stabiliti dallo Stato e rispetto ai quali si porrebbe in frontale contrasto.

3.3.2. Inoltre, secondo la ricorrente, poiché la disciplina statale è di derivazione euro-unitaria sussisterebbe altresì l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. della legge regionale che, vietando indiscriminatamente l'autorizzazione e la realizzazione di nuovi impianti, è idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina europea.

3.3.3. In terzo luogo, l'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost. e, dunque, con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in misura rilevante le energie rinnovabili, e con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Le esigenze di tutela dell'ambiente, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia *green* al fine di tutelare l'ambiente.

3.3.4. Ancora, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì: gli articoli 3 e 41 Cost. avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti così sacrificando la libertà di iniziativa economica privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 Cost. nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della manifesta sproporzionalità, irrazionalità, irragionevolezza e arbitrarietà della disposizione impugnata. Infatti, l'opzione perseguita dal Legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti.



Ciò avverrebbe in virtù dell'obiettivo di scongiurare un rischio («l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalle attività di realizzazione, installazione o avviamento di impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», ex art. 1, comma 2, legge regionale n. 5/2024) oltre che indimostrato, anche inesistente, soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

3.4. Con un quarto motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

L'art. 19 del T.U.A., ai commi 6 e 11, prevede un termine perentorio di 45 giorni decorrente dalla scadenza del termine di trenta giorni di cui al precedente comma 4 per l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, termini che, nel caso di specie, sarebbero ampiamente decorsi in quanto l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare il provvedimento entro il 13 maggio 2024.

4. Si è costituita la Regione Autonoma della Sardegna, chiedendo la reiezione del ricorso.

5. Alla camera di consiglio del 20 novembre 2024 il Collegio, con l'accordo delle parti, ha dichiarato assorbita dal merito l'istanza cautelare.

6. Nelle more del giudizio l'Assessorato della Difesa dell'Ambiente della Regione Sardegna - Servizio Valutazione Impatti e Incidenze Ambientali:

con nota n. 37892 del 16 dicembre 2024 ha comunicato alla ricorrente il riavvio del procedimento di *screening* VIA, precedentemente sospeso con la nota gravata, al fine di «valutare gli effetti della legge regionale n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi»;

con successiva nota n. 4759 del 13 febbraio 2025 ha comunicato l'improcedibilità dell'istanza di *screening* VIA alla luce del fatto che il progetto ricadrebbe in alcune fattispecie di aree non idonee ai sensi dell'Allegato B della sopravvenuta legge regionale n. 20/2024 per l'installazione di impianti agri-voltaici.

7. Avverso tali atti la ricorrente ha proposto ricorso per motivi aggiunti. L'interessata lamenta che la prima nota (n. 37892 del 16 dicembre 2024), pur comunicando il formale riavvio del procedimento di *screening* VIA, ha nella sostanza reiterato la sospensione dell'*iter* attivando il suindicato *sub*-procedimento.

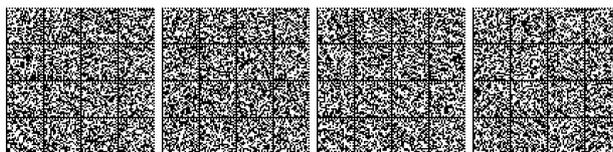
In data 6 dicembre 2024, infatti, era entrata in vigore la legge regionale n. 20/2024, con cui il legislatore regionale ha abrogato la precedente legge regionale n. 5/2024 e introdotto una disciplina normativa relativa alle aree non idonee (che, invece, sarebbe riservata a un atto di programmazione amministrativa), imponendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e alla realizzazione di impianti FER localizzati in tali aree, senza peraltro recepire le indicazioni sulle aree idonee fornite dal legislatore statale e prevedendo persino che la declaratoria regionale di non idoneità prevalga su quella statale di idoneità.

La Regione, con la predetta nota, avrebbe illegittimamente aggravato il procedimento con un'attività istruttoria non prevista dalla normativa statale e finalizzata a valutare gli effetti sul progetto della ricorrente di una legge regionale manifestamente incostituzionale e anti-comunitaria.

Quanto alla seconda nota (n. 4759 del 13 febbraio 2025) la ricorrente contesta la applicazione nella fattispecie del divieto aprioristico all'autorizzazione e alla realizzazione di impianti FER di cui all'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale n. 20/2024.

7.1. Con un primo motivo la società ricorrente ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati in via derivata dalla illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 («Illegittimità in via derivata per violazione e falsa applicazione degli articoli 18 e 20 del decreto legislativo n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo n. 387/2003 e delle Linee guida allegate al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Violazione e falsa applicazione del decreto ministeriale 21 giugno 2024. Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo n. 152/2006. Violazione ed elusione del principio di massima diffusione delle forme di energia rinnovabile. Violazione dei principi del giusto procedimento. Violazione della Direttiva 2009/28/CE e della Direttiva 2011/92/UE. Violazione degli articoli 3, 9, 41, 97, 117, commi 1 e 3, della Costituzione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa; travisamento dei presupposti in fatto e diritto; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Sviamento di potere»), nella parte in cui - disciplinando in carenza di potere con atto normativo le aree non idonee, prevedendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e all'installazione di impianti FER nelle aree qualificate dalla medesima legge come «non idonee» e sancendone la prevalenza perfino rispetto alla disciplina delle aree c.d. «idonee» violerebbe apertamente la normativa primaria di riferimento. Da ciò la richiesta di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, lett. a), commi 5 e 7, della legge regionale n. 20 del 5 dicembre 2024 e relativi allegati.

7.1.1. La Regione, innanzitutto, con legge regionale - art. 1, comma 1, lett. a) avrebbe proceduto in via principale e prioritaria all'individuazione delle aree non idonee (peraltro configurandole come divieti preventivi) per poi individuare anche quelle idonee, residuali sia nella loro entità che negli effetti del loro riconoscimento. Così facendo, l'art. 1



della legge regionale si sarebbe posto in contrasto con i principi fondamentali della materia, desumibili dal combinato disposto dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e delle Linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 (che configurano le aree non idonee come strumento di accelerazione, dal contenuto non vincolante e pongono una riserva di procedimento amministrativo sul punto), nonché con il decreto legislativo n. 199/2021, il quale: *i)* all'art. 20, comma 4, accorda priorità e prevalenza all'individuazione delle aree idonee, assegnando alla Regione il compito di provvedere con fonte legislativa esclusivamente in merito a tale tipologia di aree; *ii)* all'art. 18, rinvia a un momento successivo all'individuazione delle aree idonee, a valle dell'aggiornamento delle Linee guida nazionali, l'aggiornamento della disciplina delle aree non idonee, confermando la riserva di procedimento.

In particolare, l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 ha fissato il principio di generale utilizzabilità di tutti i terreni per la realizzazione di impianti FER, salvo il potere delle Regioni di individuare, nei limiti di quanto previsto dalle Linee guida nazionali emanate a completamento della disciplina primaria, le aree non idonee. Queste ultime non si configurano come divieti preventivi, ma costituiscono uno strumento di accelerazione, non vincolante (paragrafo 17 e Allegato 3 del decreto ministeriale 10 settembre 2010) e la cui individuazione deve avvenire previa apposita istruttoria e confluire in un atto di pianificazione (a carattere amministrativo, dunque, e non normativo), dovendosi motivare la incompatibilità in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. L'individuazione delle aree non idonee dovrebbe avvenire, dunque, con uno strumento amministrativo flessibile, in modo da garantire l'opportuno bilanciamento degli interessi in gioco nella concreta sede procedimentale.

Tale generale impianto normativo ha trovato piena conferma anche nel decreto legislativo n. 199/2021. Ed infatti, l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 stabilisce espressamente che i decreti ministeriali recanti principi e criteri in materia di aree idonee e non idonee devono prioritariamente individuare i criteri per l'individuazione delle aree idonee, assegnando alle Regioni il compito di procedere alla piena attuazione della norma con atto di fonte legislativa limitatamente alle aree idonee (comma 4). Il medesimo art. 20, invece, non attribuirebbe alle Regioni il potere legislativo in merito alle aree non idonee, così come confermato anche dall'art. 18, comma 3, il quale prevede che solo a seguito dell'individuazione delle aree idonee si potrà porre in essere la valutazione di cui all'art. 17 delle Linee guida che impone alle Regioni di operare un congruo bilanciamento degli interessi.

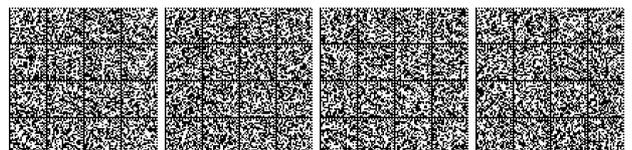
Di qui la evidente incostituzionalità della legge regionale n. 20/2024, che si pone in contrasto coi principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dal decreto legislativo n. 199/2021 per violazione dell'art. 117 Cost.

7.1.2. Deduce la ricorrente che la violazione dei principi fondamentali della materia e la conseguente incostituzionalità della legge regionale deriverebbe anche dal divieto aprioristico di autorizzare e realizzare impianti FER in aree non idonee posto dall'art. 1, commi 5 e 7, della legge regionale n. 20/2024.

I principi fondamentali della materia fissati dalla legislazione dello Stato, infatti, costituiscono attuazione delle Direttive comunitarie che manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili. Tali principi fondamentali, secondo la giurisprudenza amministrativa e costituzionale, sono costituiti in particolare dalla compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole (*ex art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003*) e dal potere delle Regioni di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER, ma mediante una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, dovendosi stigmatizzare, invece, interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

L'art. 1 della legge regionale n. 20/2024, nell'introdurre il suddetto divieto aprioristico si pone in contrasto con tali principi fondamentali, eccedendo le competenze in materia. Peraltro, gli Allegati A, B, C, D ed E alla legge regionale individuano una serie di aree non idonee che corrispondono alla quasi totalità del territorio sardo, introducendo di fatto un divieto generalizzato. La ricorrente, pertanto, ha chiesto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 e, in particolare, degli articoli 1, commi 5 e 7, in relazione agli articoli 117, comma 3, Cost. (per violazione dei suindicati principi fondamentali della materia stabiliti dallo Stato) e all'art. 3 Cost. in quanto le previsioni in questione impedirebbero, in modo illogico e irragionevole, una adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo l'inefficacia dei provvedimenti autorizzativi già conseguiti. Inoltre, poiché la disciplina di riferimento è di derivazione euro-unitaria, la ricorrente ha dedotto altresì la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., essendo la disciplina regionale idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina unionale sul c.d. *Green Deal* europeo.

7.1.2.1. Sotto altro profilo, l'art. 1, comma 5, sarebbe incostituzionale in quanto l'inidoneità dell'area, a differenza di quanto previsto dalla legge regionale, non comporta *tout court* il divieto di installazione di impianti FER, gravando sull'Amministrazione l'onere di effettuare una puntuale istruttoria al fine di bilanciare gli interessi coinvolti.



Ciò è stabilito dalle Linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Allegato 3, lett. *d*) ed è stato chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale secondo cui anche nel caso di aree non idonee opera una riserva di procedimento amministrativo, sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato.

Lo stesso decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 21 giugno 2024 (recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili»), sulla cui base è stata emanata la legge regionale n. 20/2024, non abilita in alcun modo le Regioni a introdurre divieti aprioristici di autorizzare e realizzare impianti FER nelle aree individuate come «non idonee».

7.1.3. La ricorrente deduce, poi, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 7, della legge regionale n. 20/2024 e dei relativi allegati per violazione dei principi fondamentali della materia anche sotto il profilo della violazione della disciplina delle aree idonee *ex art. 20*, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

7.1.3.1. Con specifico riferimento alle fattispecie di non idoneità di cui alla nota regionale impugnata che ha disposto l'improcedibilità dell'istanza della ricorrente, le lettere *t*) e *w*), punto 12, Allegato B prevedono che sono aree non idonee per l'installazione di impianti agri-voltaici di grande taglia «i beni culturali (immobili e aree) sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed aree circostanti che distano meno di 7 chilometri da essi, in linea d'aria da essi» nonché «aree e immobili caratterizzati da edifici e manufatti di valenza storico-culturale, architettonica, archeologica, di cui all'art. 48 delle NTA del PPR, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria, calcolati a partire dal perimetro della fascia di tutela condizionata».

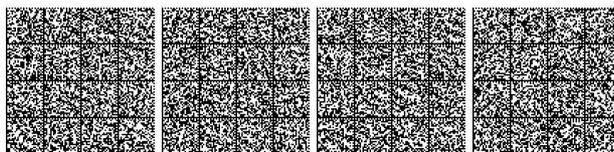
Tali norme contrasterebbero, secondo la ricorrente, con l'art. 20, comma 8, lett. *c-quater* del decreto legislativo n. 199/2021 secondo cui sono considerate aree idonee *ex lege* quelle che non sono «ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo. La fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di [...] 500 m per gli impianti fotovoltaici».

7.1.3.2. Anche le ipotesi di non idoneità previste dalle lettere *y*) e *bb*) dell'Allegato B alla legge regionale n. 20/2024, riferite agli «ulteriori elementi con valenza storico-culturale, di natura archeologica, architettonica e identitaria, quali beni potenziali non ricompresi nel Piano Paesaggistico vigente al momento della entrata in vigore della presente legge, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria» e alle «zone urbanistiche omogenee E «Agricole» di cui all'articolo 3 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U», sarebbero illegittime, in quanto, con riguardo alla prima fattispecie, non esiste alcuna norma di rango primario che preveda la possibilità di qualificare come non idonee tali aree e, con riguardo alla seconda, sussiste una compatibilità *ex lege* delle aree agricole, riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

7.1.3.3. Rappresenta la ricorrente, inoltre, come lo stesso Consiglio di Stato, con ordinanze cautelari nn. 4297, 4298, 4299, 4300, 4301, 4302 del 2024 (peraltro prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024) abbia sospeso l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lett. *c*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 che, nel prevedere la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8» del decreto legislativo n. 199/2021, consentiva in astratto alle Regioni di derogare alla disciplina primaria sulle aree idonee.

7.1.4. La società ricorrente ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto dall'art. 1, commi 5 e 7, della legge regionale n. 20/2024 per violazione degli articoli 3, 9 e 41 della Costituzione.

7.1.4.1. Sotto un primo profilo, infatti, la legge regionale si porrebbe in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in maniera rilevante le energie rinnovabili. Anche il Regolamento UE n. 2577/2022 ha previsto che la realizzazione degli impianti FER debba essere considerata di «interesse pubblico prevalente ... in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi» (art. 3). Pertanto, il divieto previsto dalla norma regionale si porrebbe in contrasto con il principio di integrazione delle tutele, riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 TFUE (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Tali esigenze di tutela, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia *green* al fine di tutelare l'ambiente.



7.1.4.2. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì: l'art. 41 Cost., avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti, così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 Cost. nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 Cost. sotto il profilo della proporzionalità, non sussistendo i presupposti di necessità e idoneità della misura adottata rispetto all'obiettivo asseritamente perseguito di tutela del territorio agrario.

Infatti, l'opzione perseguita dal Legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti.

Ciò avverrebbe in virtù dell'obiettivo di scongiurare un rischio (l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER ex art. 1, comma 1, lett. c) e d) della legge regionale n. 20/2024) oltre che indimostrato, anche inesistente soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

7.2. Con il secondo motivo la società ricorrente ha censurato gli atti impugnati anche in via autonoma e derivata dalla contrarietà al diritto euro-unitario della legge regionale n. 20/2024, deducendo «Illegittimità in via autonoma e derivata per violazione e falsa applicazione della Direttiva 2009/28/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2018/2001 e della Direttiva 2023/2413/UE, come completate dal Regolamento UE 2577/2022 e dalla recente Raccomandazione UE 2024/1343 del 13 maggio 2024. Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili. Violazione dell'obbligo di disapplicazione delle norme interne incompatibili con il diritto euro-unitario. Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa; travisamento dei presupposti in fatto e diritto; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Sviamento di potere».

7.2.1. La disciplina regionale, infatti, avrebbe dovuto essere disapplicata dall'Amministrazione in quanto contraria al principio di massima diffusione delle forme di produzione di energia rinnovabile sancito dalle norme euro-unitarie e, in particolare, dalle Direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE nonché dalle più recenti Direttive UE 2018/2001 e 2023/2413, come completate dal Regolamento UE 2577/2022 e dalla recente Raccomandazione UE 2024/1343.

La nota impugnata, pertanto, sarebbe illegittima in via autonoma avendo violato l'obbligo giuridico di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle euro-unitarie.

7.2.2. In secondo luogo, la Nota impugnata risulterebbe illegittima anche in via derivata dalla legge regionale contrastante con la normativa europea.

Il divieto posto dalla legge regionale, infatti, sottrae in modo indiscriminato il territorio regionale dalla localizzazione degli impianti FER, così impedendo il raggiungimento dei *target* vincolanti per lo Stato italiano fissati dalla normativa europea, oltre a porsi in contrasto coi principi di derivazione europea di massima diffusione delle fonti rinnovabili, di semplificazione dei procedimenti autorizzativi, con la natura di interesse pubblico prevalente dell'installazione di impianti FER rispetto ad altri interessi in potenziale conflitto, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. zone di accelerazione, quali le aree idonee ex art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 e con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione.

7.3. Con il terzo motivo la società ha inoltre dedotto l'illegittimità *in parte qua* del decreto ministeriale 21 giugno 2024 che, al combinato disposto degli articoli 1, comma 2, lett. b) e 3, comma 1, prevede che le regioni con propria legge individuino sul rispettivo territorio superfici e aree non idonee, deducendo «Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo n. 28/2011. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e del decreto ministeriale 10 settembre 2010. Violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà. Violazione della legge n. 241/90. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà e irragionevolezza dell'azione amministrativa. Violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto. Violazione delle Direttive 2018/2001/UE, 2009/28/CE e 2001/77/CE. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili. Sviamento di potere».

Evidenzia la ricorrente che, in via principale, il decreto ministeriale costituisce esso stesso parametro di incostituzionalità della normativa regionale in quanto, a differenza della legge regionale n. 20/2024, non prevede in alcun modo l'espresso divieto generale e aprioristico di autorizzare e realizzare impianti fotovoltaici ed eolici in aree c.d. «non idonee», né tantomeno prevede la prevalenza della disciplina delle aree non idonee su quella delle aree c.d. idonee ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.



Inoltre, posto anche che il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia delle disposizioni del decreto ministeriale, «solo formalmente il Decreto costituisce il parametro sulla cui base è stata adottata la legge regionale, dal momento che l'efficacia delle disposizioni che in astratto potevano consentire alla Regione di derogare *in peius* alla normativa statale era stata (ed è tuttora) sospesa in data anteriore all'emanazione della nuova legge regionale».

«Solo in via subordinata e per tuziorismo» (così a pag. 32 del ricorso per motivi aggiunti), dunque, i.e. laddove si ritenesse di interpretare il decreto ministeriale nel senso di abilitare la Regione ad intervenire con disposizioni quali quelle della cui legittimità costituzionale si dubita, la ricorrente lo impugna per i seguenti motivi.

7.3.1. Il decreto ministeriale contrasterebbe, infatti, con l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 e, in particolare, con il comma 4 che limiterebbe la potestà normativa della Regione all'individuazione delle sole aree idonee.

7.3.2. In secondo luogo, il decreto sarebbe illegittimo in relazione a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, lett. c), che conferisce alle Regioni la possibilità di far salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

L'efficacia di tale disposizione, peraltro, è stata sospesa dal Consiglio di Stato, che ha negato spazio per una più restrittiva disciplina regionale rispetto a quella di cui all'art. 20, comma 8.

La disposizione regolamentare, dunque, nel consentire in astratto alle Regioni di derogare *in peius* alla legislazione statale in materia di aree idonee, si pone in contrasto con la normativa primaria di riferimento.

7.3.3. La ricorrente censura, poi, l'illegittimità del decreto anche nella misura in cui, anziché limitarsi a dettare criteri uniformi per i legislatori regionali ai fini dell'individuazione delle aree idonee (come prescritto all'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021), ha direttamente dichiarato la non idoneità di alcune aree del territorio nazionale, disponendo all'art. 7, comma 3, che «sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Tale disposizione, inoltre, laddove letta nel senso di vietare l'installazione di impianti FER nelle aree non idonee, risulterebbe illegittima anche per contrasto con i principi fondamentali in materia come sopra richiamati.

7.4. Col quarto motivo aggiunto, infine, la società ricorrente ha ribadito l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione procedente sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

8. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccependo l'incompetenza territoriale del T.A.R. Sardegna in favore del T.A.R. Lazio in relazione alle censure sollevate avverso il decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri.

9. La Regione, nella memoria difensiva depositata in vista dell'udienza di discussione, ha rilevato anzitutto come con le ordinanze del T.A.R. Lazio nn. 9164 e 9168 del 13 maggio 2025 siano state rimesse in via incidentale alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 3, nonché degli allegati della legge regionale Sardegna n. 20/2024.

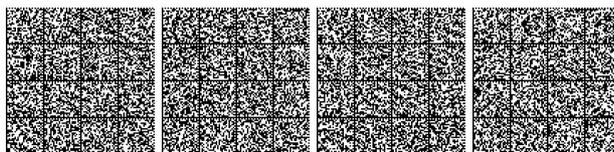
9.1. La Regione ha, inoltre, dedotto che essa sarebbe titolare, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. e dell'art. 6 dello Statuto speciale, di competenza legislativa esclusiva (e amministrativa) nella materia della tutela e pianificazione paesaggistica e nelle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste (art. 3 Statuto speciale), nonché di potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» ai sensi dell'art. 4 dello Statuto.

9.1.1. In detto contesto, la legge regionale n. 20/2024 è stata adottata dalla Regione nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva.

Tale prospettiva troverebbe conferma anche nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 28/2025 laddove si è affermato che le Regioni, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui fino al 2030 (così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024), possono esercitare la più ampia discrezionalità nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di impianti FER.

9.1.2. La legge regionale, inoltre, avrebbe operato nei limiti della competenza legislativa concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica». Il decreto legislativo n. 199/2021, all'art. 20, comma 1, rimanda a un decreto ministeriale la determinazione dei criteri per l'individuazione sia delle aree idonee che di quelle non idonee. Tale decreto, adottato il 21 giugno 2024, avrebbe disposto che le regioni definiscano con legge non solo le aree idonee, ma anche quelle non idonee e ordinarie (art. 3, mai impugnato).

9.1.3. La Regione, poi, in applicazione dello stesso decreto legislativo n. 199/2021, che peraltro all'art. 49 salvaguarda esplicitamente le competenze delle Regioni a statuto speciale, tenuto conto dell'obiettivo concordato con lo Stato (art. 2 decreto ministeriale 2024), avrebbe svolto una istruttoria basata sulle condizioni specifiche del territorio individuando le aree idonee in modo tale da garantire non solo il raggiungimento, ma anche il superamento degli obiettivi di potenza da raggiungere al 2030.



9.1.4. Con l'individuazione delle aree idonee la Regione avrebbe, dunque, garantito il rispetto degli obiettivi di potenza complessiva introducendo una disciplina atta a preservare al massimo il patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, ambientale, senza tuttavia escludere del tutto la possibilità di installare nelle aree e superfici non idonee impianti FER, in ossequio al principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e fermo restando che ogni altra area (in cui non viga il divieto di impianti fotovoltaici con moduli a terra) deve ritenersi residualmente soggetta al regime autorizzatorio ordinario e potrebbe, quindi, ospitare l'installazione di impianti.

Ciò emergerebbe dall'analisi degli allegati in cui, tenendo conto della rilevanza paesaggistica, culturale, etc., si è proceduto a classificare le aree come non idonee, dopo aver individuato quelle idonee, prevedendo una distinzione tra tipologie e tagli di impianti FER e consentendone la realizzazione in seguito a un puntuale bilanciamento.

9.2. Anche gli assunti della ricorrente in merito alla previsione di un divieto assoluto, secondo l'Amministrazione regionale, sarebbero infondati in quanto sarebbero stati previsti elementi di flessibilità, da valutare caso per caso anche nelle aree non idonee, in particolare all'art. 1, commi 4, 5 e 7, ultimo capoverso, all'art. 3, comma 4, e all'Allegato G, comma 2 (che peraltro alla lett. c) prevedrebbe misure di incentivo per la realizzazione degli impianti agri-voltaici). Inoltre, negli allegati, a titolo esemplificativo: lett. b), c), e), negli Allegati A, B, C, sarebbero consentiti impianti in aree definite non idonee.

9.3. La legge regionale sarebbe conforme anche all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, che si limiterebbe ad elencare una serie di aree da ritenere idonee nelle more della loro concreta individuazione da parte delle Regioni, sulla scorta dei criteri elencati nel decreto ministeriale 21 giugno 2024. Si tratterebbe, dunque, di una disposizione transitoria, che non individuerrebbe *un minimum* immodificabile di aree idonee.

9.4. Privi di rilievo sarebbero i richiami effettuati dalla ricorrente all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e al decreto ministeriale del 10 settembre 2010 in quanto superati dalla più recente normativa statale che, prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarderebbe, al contempo, le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

9.5. In relazione all'affidamento della ricorrente e alla presunta violazione degli articoli 3, 41 e 97 Cost., la Regione ha dedotto che i commi 2 e 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 20/2024 darebbero applicazione al principio generale del *tempus regit actum* e non prevedrebbero un regolamento irrazionale che frustrerebbe situazioni consolidate e certe, anche alla luce della natura precaria dello stesso regime autorizzatorio (ancor più nella fase di *screening*).

Neanche il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 prevedrebbe, peraltro, una norma di salvaguardia per i procedimenti autorizzatori in corso al momento della sua entrata in vigore: pertanto, alcun affidamento poteva essersi consolidato sul tenore delle disposizioni previgenti, in ragione della transitorietà della normativa e della evoluzione del quadro normativo di riferimento.

9.6. Quanto alla dedotta violazione delle norme euro-unitarie, con conseguente asserita illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., secondo la Regione non sarebbero stati evidenziati i profili specifici di contrasto con il diritto dell'Unione europea né verrebbe indicato in che modo la normativa regionale impedirebbe di rispettare l'obiettivo di potenza alla stessa attribuito.

10. All'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025, dopo ampia discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Ritiene il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 lett. a) e commi 5 e 7, della legge regionale n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3, 9, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione dedotte dalla ricorrente con il ricorso per motivi aggiunti. Pertanto, si reputa necessario sospendere il giudizio per consentire il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni di seguito indicate.

12. Ricorre, anzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della L. 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della disposizione contestata.

12.1. In via preliminare, evidenzia infatti il Collegio come non sia fondata l'eccezione di incompetenza territoriale di questo Tribunale, in favore del T.A.R. per il Lazio, sollevata dalle amministrazioni statali. In senso contrario, infatti, si rileva come i provvedimenti impugnati, in particolare con i motivi aggiunti, si fondino esclusivamente sulla legge regionale n. 20 del 2024 e non già sul decreto ministeriale 21 giugno 2024, sicché tale decreto non rientra nel perimetro delle questioni giuridiche rilevanti nel caso che occupa.

Invero, la legge regionale n. 20 del 2024 è un atto di fonte legislativa espressione della potestà legislativa attribuita alla Regione Sardegna, e ciò lasciando momentaneamente in disparte la questione del superamento dei limiti da rispettare indicati in Costituzione, oggetto della verifica di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale stessa, senza che perciò rilevi in via decisiva l'esistenza del decreto legislativo 21 giugno 2024.



D'altronde, a conferma dell'autonomia delle due fonti, come ha rilevato il T.A.R. per il Lazio nell'ordinanza n. 9164 del 13 maggio 2025, che ha rimesso alla Corte costituzionale alcune questioni di legittimità costituzionale della medesima legge regionale n. 20 del 2024 (su cui v. *infra*), «l'eventuale annullamento del decreto [decreto ministeriale 21 giugno 2024] sul punto sarebbe peraltro, allo stato e in presenza delle disposizioni recate dalla legge regionale n. 20/2024, priva di ogni utilità per la parte ricorrente. Essa, infatti, non potrebbe comunque ulteriormente coltivare i progetti sopra citati, in quanto la disciplina legislativa regionale costituirebbe a tal riguardo un ostacolo assoluto».

Peraltro, come rilevato dalla difesa della parte ricorrente in sede di discussione orale all'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025, EF Agri non ha più neppure interesse alle censure inerenti direttamente il decreto ministeriale 21 giugno 2024, proposte peraltro «solo in via subordinata e per tuziorismo», essendo intervenuto il suo annullamento, almeno *in parte qua*, per via giurisdizionale, ad opera della sentenza T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

12.2. Ciò posto, nel merito, le note impugnate con il ricorso per motivi aggiunti e, in particolare, la nota n. 4759 del 13 febbraio 2025 dell'Assessorato della Difesa dell'Ambiente, con la quale è stata comunicata alla società ricorrente l'improcedibilità dell'istanza di Verifica di assoggettabilità a VIA, fondano, in via esclusiva, le ragioni del diniego sull'entrata in vigore della disciplina recata dalla legge regionale n. 20/2024 e, nella specie, sull'introdotta divieto di realizzare impianti FER sulle aree classificate dalla medesima legge come non idonee; ciò anche con riferimento alle istanze di autorizzazione presentate prima dell'entrata in vigore della legge (art. 1, comma 5, legge regionale n. 20/2024).

Di conseguenza, l'eventuale accertamento dell'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 determinerebbe un automatico travolgimento, per illegittimità derivata, degli atti adottati dall'Amministrazione regionale.

In particolare, la nota in questione ha disposto l'improcedibilità dell'istanza di c.d. *screening* VIA della ricorrente alla luce del fatto che il progetto sarebbe ricaduto in aree non idonee, così come individuate dall'Allegato B, lettere *t*), *w*), *y*) e *bb*) della legge regionale n. 20/2024, sulle quali, ai sensi del predetto art. 1, comma 5, vige il divieto di realizzare impianti FER anche per progetti presentati prima dell'entrata in vigore della medesima legge regionale.

Di qui l'evidente rilevanza, nel caso di specie, della questione di legittimità costituzionale.

13. In secondo luogo, il prospettato conflitto dell'art. 1, commi 5 e 7, della legge regionale n. 20/2024 con i principi radicati negli articoli 3, 9, 41, 97 e, soprattutto, con l'art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione, nonché con l'art. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, si presenta, ad avviso del Collegio, «non manifestamente infondato» ai sensi del medesimo art. 23 della legge n. 87/1953, per le ragioni che di seguito si esporranno.

14. Preliminarmente, occorre rilevare come l'intervento normativo di cui alla legge regionale n. 20/2024 è stato posto in essere, secondo quanto riportato all'art. 1, comma 1, lett. *a*) della medesima legge, al fine di individuare le «aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all'art. 3, lettera *f*), *m*) e *n*), art. 4, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio».

14.1. Quanto all'ambito di competenza legislativa interessato dalla legge regionale, vengono dunque in rilievo, nel caso di specie, la potestà legislativa primaria in materia di «edilizia e urbanistica» riconosciuta dallo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna all'art. 3, comma 1, lett. *f*), e la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, recante norme di attuazione dello Statuto speciale anzidetto, nonché la potestà legislativa di cui alle lett. *m*) («esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline») e *n*) («usi civici»). Va richiamata altresì la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e prevista dall'art. 4, lettera *e*), dello Statuto.

L'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa «a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente «interferenti», lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro in materia di produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva



(art. 3, comma 1, dello Statuto sardo). Inoltre lo stesso legislatore nazionale può interferire *in subiecta materia* attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell'ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute (T.A.R. Sardegna, Sez. II, ordinanza n. 146 del 9 giugno 2025, su cui v. *infra*).

14.2. Orbene, l'oggetto della legge regionale in discorso (recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi») e la *ratio* perseguita (di attuazione e comunque di osservanza della disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile di cui al decreto legislativo n. 199/2021) rendono evidente come il prioritario ambito di potestà legislativa autonoma attinto sia quello statutario in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello Statuto speciale).

14.3. Come osservato, infatti, dalla Corte costituzionale in relazione all'abrogata legge regionale n. 5/2024 di c.d. «moratoria» (che aveva previsto delle «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», e sulla cui base era stato adottato il provvedimento di sospensione del procedimento di *screening* impugnato con il ricorso introduttivo), essa «pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello Statuto speciale).

In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze – quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata – devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello Statuto di autonomia» (Corte costituzionale, sentenza n. 28/2025).

15. Premesso, dunque, che nella fattispecie viene in rilievo una competenza legislativa regionale «di autonomia» che deve essere esercitata, in ogni caso, nel rispetto dei principi fondamentali e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» di cui è espressione la disciplina statale di cui al decreto legislativo n. 199/2021, il Collegio dubita che le disposizioni della legge regionale n. 20/2024 e, segnatamente, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), e commi 5 e 7, e di cui agli Allegati da A a E della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 contrastino coi principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione Autonoma della Sardegna per espressa previsione statutaria.

16. Più in particolare, e in primo luogo, ritiene il Collegio non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024, con riferimento specifico alle disposizioni suindicate, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione alla previsione, con legge regionale, delle aree non idonee (che, come si dirà anche più avanti, riguardano aree vastissime del territorio isolano).

Da questo punto di vista, infatti, la disciplina regionale pare porsi in conflitto con i principi fondamentali della materia individuati nell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021.

16.1. Osserva, infatti, il Collegio che l'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 limita la potestà legislativa delle Regioni soltanto all'individuazione puntuale delle aree idonee: «conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'art. 21».

Su tale base normativa, questo Tribunale, nel rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale analoga alla presente, dopo avere riepilogato il quadro di riferimento normativo europeo e statale in materia, ha già ritenuto che «la legge della Regione Sardegna n. 20/2024 ha, invece, introdotto una disciplina, sulla quale si fondano gli atti impugnati nel presente giudizio, che - ad avviso del Collegio - non pare proprio conformarsi al sopra descritto quadro normativo europeo e nazionale, avendo la suddetta legge regionale:

individuato molteplici aree inidonee all'installazione degli impianti, mentre, come si è detto, il compito del legislatore regionale è (soltanto) quello di individuare puntualmente le «aree idonee» quali beneficiarie di apposita accelerazione autorizzativa, senza intaccare l'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 (...))» (T.A.R. Sardegna, Sez. II, ord. n. 146/2025, cit.).

16.2. Ritiene il Collegio, d'altra parte, che non conduca a diverso esito neppure quanto previsto dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, emanato in attuazione dell'art. 20, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 199/2021: ed è per questo, infatti, che non si pongono nel presente giudizio questioni inerenti la (il)legittimità del decreto in parola.



Tale decreto ha espressamente previsto, all'art. 1, comma 2, lett. *b*) che «In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio ... *b*) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni»; all'art. 3, inoltre, ha previsto che «Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, comma 1 del presente decreto, le regioni individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, secondo i principi e criteri previsti dal Titolo II del presente decreto».

La disposizione da ultimo trascritta non è in effetti stata oggetto dell'annullamento giurisdizionale parziale che ha interessato il decreto ministeriale ad opera della sentenza del T.A.R. Lazio n. 9155 del 2025, che ha ritenuto legittimo l'art. 3 pur interpretandolo nel senso di consentire alle Regioni di individuare con legge le aree non idonee.

Ritiene invece il Collegio che l'art. 3 in esame possa - e debba - ben essere interpretato nel senso di limitare l'intervento legislativo delle Regioni all'individuazione delle aree idonee, nonostante la sua non perspicua formulazione letterale.

Ed infatti, se è vero che l'art. 3 cit. fa riferimento all'individuazione, da parte delle Regioni, delle aree di cui all'art. 1, comma 2 del medesimo decreto, nel cui ambito sono definite non solo le aree idonee, ma anche quelle non idonee (e in realtà anche quelle ordinarie e quelle in cui è vietata la realizzazione di impianti *FER*), purtuttavia la medesima norma espressamente delimita tale individuazione «ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», il quale, come visto, prevede che le Regioni individuino con propria legge le sole aree idonee.

D'altronde, la stessa definizione di aree inidonee di cui all'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale in parola, rimanda alle «modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle Linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

Ed invero, come peraltro efficacemente evidenziato dalla parte ricorrente, l'art. 18, comma 3, del decreto legislativo n. 199/2021, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024, dispone che «a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Non pare dunque al Collegio che le Regioni possano individuare con lo strumento legislativo le aree non idonee all'installazione di impianti *FER* - inverandosi perciò i, quantomeno, non manifestamente infondati profili di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20 del 2024 - poiché, alla luce del quadro normativo descritto, pare che le aree non idonee debbano essere successivamente individuate, sulla base delle aggiornate linee guida, approvate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010. Tale decreto prevede, come dedotto dalla ricorrente, che «l'individuazione delle aree «non idonee» deve essere preceduta da «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale» (paragrafo 17.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010) e deve confluire nell'«atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme».

Sotto questo angolo prospettico, possono dunque valere, anche, le considerazioni che di seguito si vanno ad esporre in ordine alla violazione della riserva di procedimento amministrativo (in part., infra, *sub* par. 17.4.).

17. La disciplina introdotta dal legislatore regionale suscita, infatti, in ogni caso ulteriori dubbi di illegittimità costituzionale nella parte in cui -non solo non si è limitata ad individuare le aree idonee ma ha individuato anche (o solo) le aree non idonee - ma ha vieppiù obliterato la valutazione in concreto, nella sede del procedimento amministrativo, dei diversi interessi in relazione agli impianti localizzati in tali aree non idonee, avendo posto un divieto assoluto di realizzazione di impianti *FER*.

Consistenti dubbi di compatibilità con i canoni costituzionali della legge regionale n. 20/2024 solleva, in particolare, la previsione di cui all'art. 1, comma 5, ove si dispone che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli Allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11». In tal modo, infatti, il Legislatore regionale ha stabilito un divieto assoluto di autorizzare e realizzare impianti *FER* localizzati in aree defi-



nite «non idonee», in contrasto con gli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 (di cui la disciplina regionale costituisce attuazione), nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale.

17.1. Infatti, è proprio per raggiungere gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, che lo Stato italiano ha adottato il decreto legislativo n. 199 del 2021.

Tale intervento normativo costituisce attuazione della Direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», prevedendo «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

17.2. In particolare, all'art. 20 il decreto legislativo n. 199/2021 ha previsto un'apposita disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, stabilendo per quanto più interessa in questa sede che:

con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;

tali decreti definiscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome;

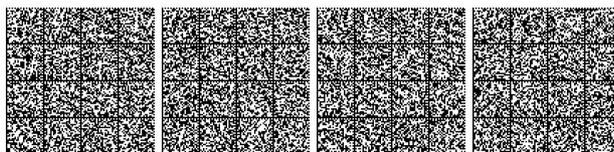
nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;

conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee;

in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;

le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

In particolare, l'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, fino al 2030 (in questi termini, Corte costituzionale n. 28/2025).



17.3. Come già anticipato sopra, le aree non idonee sono definite, poi, dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 quali «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle Linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

17.4. Come rilevato, da ultimo, dal T.A.R. Lazio con l'ordinanza n. 9164 del 2025 «il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (paragrafo 17 delle Linee guida del 10 settembre 2010), «che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto ... non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle Linee guida».

17.4.1. Anche sotto il vigente regime normativo, dunque, l'effetto della qualificazione di una superficie in termini di area non idonea è unicamente quello di precludere l'accesso al beneficio dell'accelerazione ed agevolazione procedimentale di cui all'art. 22 del decreto legislativo n. 199/2021, segnalando la necessità di un più approfondito e lungo apprezzamento delle amministrazioni competenti, strumentale a garantire una tutela più rafforzata del paesaggio, dell'ambiente e del territorio nell'ambito dei singoli procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti FER.

Le aree non idonee, pertanto, non possono costituire divieti aprioristici e assoluti alla installazione degli impianti FER, ma come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, rappresentano «meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio» (*cf.*: Corte cost., sentenza n. 121/2022, par. 5.1.).

17.4.2. Le aree non idonee svolgono tale funzione anche nel rinnovato assetto normativo e regolamentare della materia, indipendentemente dal fatto che l'articolo 1, comma 2, lett. *b*), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 definisca tali superfici come «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», poiché a ciò, come detto, non risulta correlato un espresso divieto generalizzato di installazione degli impianti FER (*cf.*: T.A.R. Lazio, ordinanza n. 9155/2025).

17.4.3. Infatti, il mero utilizzo del termine «incompatibile» non accompagnato da un correlato divieto aprioristico e generalizzato non vale a contemplare l'ipotesi di un divieto assoluto e generalizzato, come quello previsto dalla Regione Sardegna.

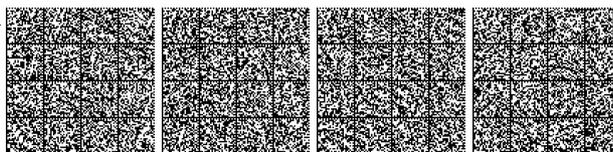
17.4.4. L'inidoneità di una determinata area non può, dunque, derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto, in ragione delle relative specificità, della inattitudine del luogo prescelto.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha già affermato come anche nel caso di aree non idonee, operi una riserva di procedimento amministrativo sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato (così, da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 30 luglio 2021 in relazione al precedente quadro normativo che, tuttavia, come detto, non ha mutato il concetto di «area non idonea»).

Ancora, come rammentato dalla ricorrente, la Corte costituzionale ha statuito che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasta con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (Corte costituzionale, 2 dicembre 2020, n. 258, ma v. anche sentenze nn. 177 del 2018, 86, 148, 286 del 2019, 106 del 2020).

17.5. In contrasto rispetto a tali indicazioni l'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024, stabilisce, invece, un divieto *tout court* di realizzazione di impianti FER in aree qualificate come non idonee ai sensi della medesima legge regionale. In tal modo, dunque, paiono violati i principi fondamentali stabiliti dal decreto legislativo n. 199/2021 all'art. 20 (come integrato dal decreto ministeriale 21 giugno 2024) e contestualmente pregiudicati gli obiettivi vincolanti fissati dalla normativa europea, con conseguente violazione dei commi 1 e 3 dell'art. 117 della Costituzione.

17.6. Peraltro, le previsioni dell'art. 1, comma 5, legge regionale n. 20/2024, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge regionale stessa, come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dall'Amministrazione regionale, determinano che le aree non idonee previste dalla legge regionale comprendono la quasi totalità del territorio regionale.



17.7. Come già rilevato dalla citata ordinanza n. 146 del 2025 di questo Tribunale, «lo Statuto Sardo, all'art. 3, comma 2, lett. *f*), assegna alla Regione Sardegna competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica» (che comprende, come noto, anche la «componente paesaggistica»), nonché competenza legislativa concorrente in materia di «e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

L'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa «a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente «interferenti», lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro in materia produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva (art. 3, comma 1, dello Statuto sardo: vedi *supra*). Inoltre lo stesso legislatore nazionale può interferire in *subiecta materia* attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell'ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute.

Orbene tali criteri per la composizione di competenze legislative così «incrociate» tra Stato e Regione non sembrano essere stati rispettati dalla legge regionale ora in esame.

Difatti la legge regionale n. 20/2024, al dichiarato scopo di tutelare il paesaggio regionale, ha dettato una disciplina che, come si è visto, appare sotto diversi aspetti in contrasto con quella nazionale di riferimento anche per profili sui quali il legislatore nazionale, intervenendo a garanzia della massima diffusione degli impianti energetici da fonti rinnovabili:

ha introdotto «principi quadro» in materia di produzione energetica, cui il legislatore regionale è tenuto ad attenersi nell'esercitare la relativa competenza concorrente;

ha dettato regole finalizzate alla tutela dell'ambiente, sulla quale dispone di una competenza esclusiva e «trasversale»;

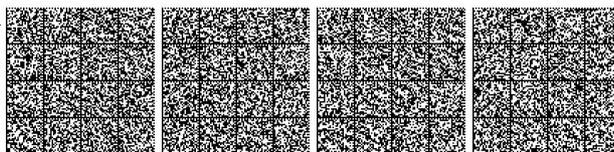
ha prescritto principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale che vincolano il legislatore regionale anche nelle materie di sua competenza esclusiva» (T.A.R. Sardegna, ord. n. 146/2025, cit.).

17.8. La disposizione regionale di cui al citato art. 1, comma 5, in definitiva, pur finalizzata tra l'altro alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di realizzare impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle aree non idonee si pone in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia, e si pone in contrasto inoltre con la disciplina euro-unitaria che pone il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili (perseguito sia dalla Direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla Direttiva 2018/2001/UE) e stabilisce dei *target* vincolanti per lo Stato italiano.

17.8.1. Peraltro, come detto, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni nella realizzazione di impianti FER (Corte cost., sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (ex multis, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020), principi, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il «decreto ministeriale aree idonee»).

17.9. Il divieto posto dall'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024 risulta, poi, contrastare anche con l'art. 3 Cost. e, in particolare, con il principio di proporzionalità che in esso trova fondamento, nonché con il principio desumibile dall'art. 15 della Direttiva UE 2018/2001 che richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie»; la medesima disposizione inoltre vincola gli Stati membri ad adottare «misure appropriate per assicurare che: *a*) ...; *b*) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

17.9.1. Il sindacato di proporzionalità costituisce, infatti, un «aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura



eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (T.A.R. Lazio, ordinanza n. 9164/2025). In particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale «il *test* di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)» (Corte costituzionale n. 56/2020).

17.9.2. La previsione di un divieto di natura generalizzata viola, dunque, il principio di necessaria proporzionalità, sacrificando in modo irragionevole la libertà di iniziativa economica e la tutela dell'ambiente (cui la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuisce).

Tra l'altro, come rilevato da questo Tribunale nella più volte citata ordinanza n. 146 del 2025, la legge regionale n. 20 del 2024 ha «individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi il 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 20/2024 in relazione agli Allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lett. *C-ter*), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021; per comprendere la portata ostensiva di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde».

17.10. Le suindicate disposizioni della legge regionale 20/2024 si pongono in contrasto, inoltre, con il principio di tutela dell'ambiente di cui all'art. 9 Cost. secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni».

17.10.1. Il sacrificio incondizionato di tale principio in relazione alle aree classificate come non idonee dalla legge regionale, infatti, dal che consegue il divieto radicale di realizzare impianti FER, appare al Collegio del tutto evidente e contrasta oltre che con l'art. 3 Cost. anche con l'art. 9, ponendosi in conflitto con l'orientamento della Corte costituzionale consolidatosi a partire dalla nota sentenza n. 85/2013 secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo -secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

17.10.2. In tale contesto, il divieto previsto dalla norma regionale si pone in contrasto anche con il principio di integrazione delle tutele riconosciuto a livello europeo dall'art. 11 del TFUE, secondo cui «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile» (cfr., Cons. St., sentenza n. 8167/2022).

La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate, infatti, solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'ineffettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili (in termini, T.A.R. Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025).

17.10.3. Pertanto, il divieto posto dalla Regione Sardegna e, in particolare, l'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024 e i relativi allegati che individuano le aree non idonee, sollevano seri dubbi di contrasto anche con gli articoli 3 e 9 della Costituzione.

17.11. Da ciò discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 Cost., in quanto osta a qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

A tale riguardo, appare opportuno ribadire che, ai sensi dell'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021, «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».



Il riferimento specifico alla valutazione operata «in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti», come osservato anche dal T.A.R. Lazio nelle più volte citate ordinanze di rimessione della questione di legittimità della medesima legge regionale n. 20/2024, «attesta che la riserva di procedimento amministrativo per la dichiarazione di non idoneità, oltre che prevista dalle Linee guida, è sancita a livello di normazione primaria anche nel regime di cui ai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto, con conseguente impossibilità per le regioni di impedire che tale valutazione si compia mediante il divieto, stabilito in via generale e astratta per legge, di realizzare gli impianti nelle aree non idonee».

17.12. I medesimi profili di incostituzionalità suesposti vanno ravvisati, per identici motivi, anche nella disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della legge regionale n. 20/2024, ove si dispone che «Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'Allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli Allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità», e ciò sia in relazione all'art. 117, primo comma e terzo comma (non essendo tale criterio di prevalenza previsto dalla legislazione statale, e determinando esso un vulnus ulteriore ai principi fissati dalla normativa euro-unitaria), sia in relazione agli articoli 3, 9 e 97 Cost.

17.13. Profili di incostituzionalità sussistono, infine, anche in relazione alla violazione della disciplina in materia di aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

17.13.1. In particolare, secondo la ricorrente, la legge regionale non avrebbe potuto in alcun modo prevedere, pena la sua incostituzionalità, un divieto assoluto di realizzare impianti FER in un'area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, né tantomeno ipotesi di non idoneità in aree che sono invece idonee ai sensi della normativa nazionale (come, invece, avvenuto rispetto alle aree previste negli Allegati A, B, C, D, E ed F e, in particolare, per quanto rileva nel presente giudizio, per le lettere *t*), *w*), *u*) e *bb*) dell'Allegato B).

Anche in relazione a tale profilo, infatti, risultano violati i principi fondamentali della materia posti dal decreto legislativo n. 199/2021.

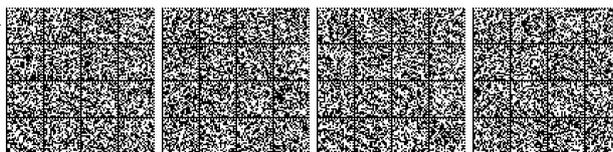
17.13.2. L'art. 20, comma 8, individua dalla lett. *a*) alla lettera *c-quater*) una serie di fattispecie che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee».

Sebbene tali aree siano definite «idonee *ex lege*» apparentemente soltanto in relazione alla fase transitoria fino all'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 20, comma 1, al tempo stesso quest'ultima disposizione prevede che il suddetto decreto ministeriale, nello stabilire i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, debba tenere conto delle aree idonee di cui al comma 8 del medesimo art. 20.

17.13.3. Il decreto ministeriale 21 giugno 2024 aveva, peraltro, previsto all'art. 7, comma 2, lett. *c*), la possibilità per le Regioni, nell'individuazione delle aree idonee, di «fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Tuttavia, la IV sezione del Consiglio di Stato, con le ordinanze cautelari nn. 4297, 4298, 4299, 4300, 4301, 4302 e 4304 del 2024 aveva sospeso l'efficacia di tale disposizione, già prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024, rilevando che «la norma appare [...] non pienamente conforme all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, il quale già elenca le aree contemplate come idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale».

Da ultimo, con sentenza n. 9155/2025, il T.A.R. Lazio ha annullato l'art. 7, comma 2, lett. *c*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 proprio nella parte in cui non aveva introdotto una disciplina di salvaguardia delle aree idonee per i progetti in corso di autorizzazione.

17.13.4. Su tali basi, ha già evidenziato questo Tribunale, con la citata ordinanza n. 146 del 2025, che «il compito attribuito dalla disciplina statale sopra descritta al legislatore regionale è limitato all'individuazione puntuale delle singole aree idonee, ma questo pur sempre, nel rispetto dell'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con la conseguenza concreta che lo stesso legislatore regionale non può legittimamente vietare l'installazione di impianti produttivi da fonti rinnovabili su aree rientranti nell'elenco categoriale previsto dallo stesso art. 20, comma 8. Limite, questo, che costituisce un indispensabile strumento di attuazione dei sopra descritti obblighi assunti dall'Italia a livello unionale, certamente vanificati se ciascuna regione potesse liberamente ridurre le aree idonee all'installazione degli impianti, mettendo così in dubbio la tenuta complessiva del «sistema» preordinato alla realizzazione degli obiettivi unionali. Tale impostazione ha, poi, trovato conferma normativa espressa all'art. 47 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla



legge 21 aprile 2023, n. 41, con cui è stato espressamente precisato, modificando il tenore testuale dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, che l'individuazione puntuale delle aree idonee mediante i decreti ministeriali previsti al medesimo comma 1 deve avvenire «tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8»: poiché il legislatore regionale, a sua volta, è tenuto a individuare le aree idonee «Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1» (così l'*incipit* dell'art. 20, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 199/2021), anche la sfera decisionale del legislatore regionale non può che trovare un limite invalicabile nello stesso elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021» (T.A.R. Sardegna, ord. n. 146/2025, cit.).

Del resto la citata ordinanza, nel richiamare la sentenza della Corte costituzionale del 12 marzo 2025, n. 28, ha altresì messo in luce come «anche tale pronuncia della Consulta conferma che il legislatore regionale, nell'individuare le aree idonee alla realizzazione degli impianti per cui è causa, è vincolato al *minimum* legale fissato da quello statale all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con cui già è stato operato un bilanciamento «a monte» tra l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli impianti e le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio direttamente incisi dalla realizzazione dei nuovi impianti; ciò comporta, altresì, che la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio di cui [dispone] la Regione Sardegna trovi un limite nelle norme nazionali espressive, oltre che dei sopra descritti impegni internazionali, anche dei «principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie» della Regione Sardegna (così la citata sentenza n. 28/2025 della Consulta)» (ancora T.A.R. Sardegna, ord. n. 146 del 2025, cit.).

18. In definitiva, per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi Allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413, e per violazione altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) così dispone:

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lett. a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi Allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1 e 3, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;*

b) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo;*

d) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.*

Così deciso in Cagliari nelle camere di consiglio dei giorni 11 giugno 2025 e 25 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

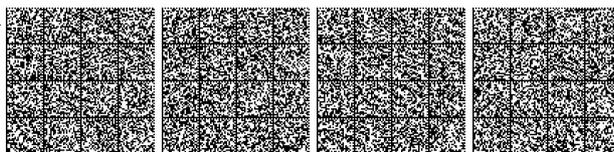
Marco Buricelli, Presidente;

Oscar Marongiu, consigliere, estensore;

Roberto Montixi, referendario.

Il Presidente: BURICELLI

L'estensore: MARONGIU



N. 160

Ordinanza del 26 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da EF Agri Società Agricola a r.l. contro la Regione autonoma della Sardegna e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua tali aree al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all’art. 3, lettera f), m) ed n), art. 4, lettera e), dello statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione nonché secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi, 1, lettera a), 5, 7, e Allegati A, B, C, D ed E.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SARDEGNA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 901 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da EF Agri Società Agricola a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Andrea Sticchi Damiani con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

Regione autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Floriana Isola e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Regione autonoma della Sardegna - Assessorato della difesa dell’ambiente, in persona dell’Assessore *pro tempore*, non costituito in giudizio;

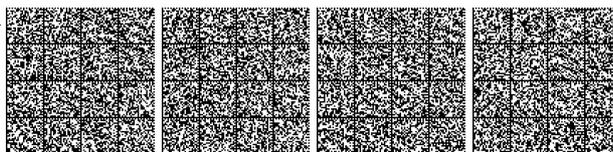
nonché contro

Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del Ministro *pro tempore*; Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi per legge dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Cagliari, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico *ex lege* presso i suoi uffici in via Nuoro, 50;

Per l’annullamento previa adozione delle idonee misure cautelari

quanto al ricorso introduttivo: della nota prot. n. 27176 del 10 settembre 2024, con la quale l’Assessorato della difesa dell’ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali, ha comunicato la «sospensione del procedimento» di Verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale del progetto agrivoltaico della società odierna ricorrente;

della nota dell’Assessorato della difesa dell’ambiente della Regione Sardegna - Direzione generale dell’ambiente prot. n. 26528 del 3 settembre 2024, recante in oggetto «Applicazione delle misure di salvaguardia della legge regionale n. 5/2024 ai procedimenti di VIA non ancora conclusi»;



il tutto previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 3 della l.r. n. 5 del 3 luglio 2024 per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 3 della l.r. n. 5 del 3 luglio 2024;

nonché per l'accertamento

dell'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione competente alla conclusione dell'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.I.A., avviato con l'istanza trasmessa dall'odierna ricorrente in data 15 novembre 2023;

e per la condanna

dell'Amministrazione alla sollecita definizione del procedimento, chiedendo sin d'ora la nomina di un commissario *ad acta* in caso di perdurante o rinnovata inerzia dell'Amministrazione a concludere il procedimento;

esteso, con ricorso per motivi aggiunti

notificati in data 14 febbraio 2025 e depositati in data 18 febbraio 2025,

all'annullamento

della nota prot. n. 37875 del 16 dicembre 2024, con la quale l'Assessorato della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali, ha comunicato il riavvio del procedimento di *screening* VIA al fine di «valutare gli effetti della l.r. n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi»;

il tutto previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), comma 5 e 7, della l.r. n. 20 del 5 dicembre 2024 e relativi allegati, per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 1, comma 1, lettera *a*), comma 5 e 7, della l.r. n. 5 del 3 luglio 2024 e relativi allegati;

in via subordinata, e solo ove occorrer possa, per l'annullamento degli articoli 1, comma 2, lettera *b*), 3, comma 1, e 7, comma 2, lettera *c*), e comma 3, del decreto ministeriale 21 giugno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 2 luglio 2024 - Serie generale - n. 153, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e avente ad oggetto la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nella parte in cui prevede la possibilità per le regioni di individuare le superfici e le aree «non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nonché la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199»;

nonché per l'accertamento

dell'illegittimità della perdurante inerzia serbata dall'Amministrazione competente alla conclusione dell'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.I.A., avviato con l'istanza trasmessa dall'odierna ricorrente in data 15 novembre 2023;

e per la condanna

dell'Amministrazione alla sollecita definizione del procedimento, chiedendo sin d'ora la nomina di un commissario *ad acta* in caso di perdurante o rinnovata inerzia dell'Amministrazione a concludere il procedimento;

esteso, con ulteriore ricorso per motivi aggiunti, all'annullamento

della nota prot. n. 4931 del 14 febbraio 2025, con la quale l'Assessorato della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali, ha comunicato l'improcedibilità dell'istanza di *screening* VIA;

di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto dall'odierna ricorrente, ivi inclusa la nota dell'Assessorato della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali prot. n. 37875 del 16 dicembre 2024 già impugnata con il ricorso per motivi aggiunti del 14 febbraio 2025;

il tutto previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), comma 5 e 7, della l.r. n. 20 del 5 dicembre 2024 e relativi allegati, per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 1, comma 1, lettera *a*), comma 5 e 7, della l.r. n. 5 del 3 luglio 2024 e relativi allegati;

in via subordinata, e solo ove occorrer possa, per l'annullamento degli articoli 1, comma 2, lettera *b*), 3, comma 1, e 7, comma 2, lettera *c*), e comma 3, del decreto ministeriale 21 giugno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 2 luglio 2024 - Serie generale - n. 153, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e avente ad oggetto la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nella parte in cui prevede la possibilità per le regioni di individuare le superfici e le aree «non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nonché la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199»;



nonché per l'accertamento

dell'illegittimità della perdurante inerzia serbata dall'Amministrazione competente alla conclusione dell'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.I.A., avviato con l'istanza trasmessa dall'odierna ricorrente in data 21 febbraio 2024; e per la condanna

dell'Amministrazione alla sollecita definizione del procedimento, chiedendo sin d'ora la nomina di un commissario *ad acta* in caso di perdurante o rinnovata inerzia dell'Amministrazione a concludere il procedimento.

Visti il ricorso, gli atti di motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione autonoma della Sardegna, dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, con i relativi allegati;

Visti gli articoli 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, 79, comma 1, c.p.a., e 295 del codice di procedura civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti: l'avvocato Mattia Malinverni - in dichiarata sostituzione dell'avvocato Andrea Sticchi Damiani - per la società ricorrente, l'avvocato Floriana Isola per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Annabella Risi per le amministrazioni statali resistenti;

Premesso e considerato in fatto e diritto quanto segue

1. In data 15 novembre 2023 la società EF Agri Società Agricola a r.l. ha presentato presso il Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali della Regione Sardegna istanza per l'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (c.d. *screening* VIA) ai sensi degli articoli 19 e ss. del decreto legislativo n. 152/2006, relativamente a un progetto di impianto agri-voltaico sito nei Comuni di Solarussa e Zarfaliu (OR).

Ha rappresentato la ricorrente che il progetto, avente a oggetto un intervento «di pubblica utilità» ed «indifferibile e urgente» ai sensi dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 387/2003 e dell'art. 7-*bis*, comma 2-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, è incluso nell'allegato I-*bis* del testo unico dell'ambiente – TUA, approvato con decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto costituente opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR. Il progetto, inoltre, insiste su «area idonea» ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-*quater* del decreto legislativo n. 199/2021.

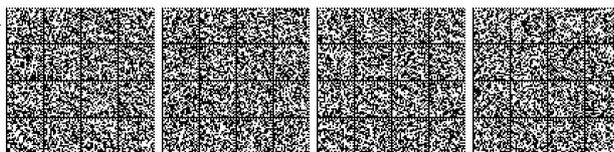
2. Con nota prot. n. 25176 del 10 settembre 2024 il Servizio VIA, decorso il termine perentorio di cui all'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 152/2006, ha tuttavia comunicato alla ricorrente «la sospensione del procedimento sino al termine previsto nella sopraccitata l.r. n. 5/2024 ... vista la nota della Direzione generale dell'ambiente, prot. D.G.A. n. 26528 del 3 settembre 2024, con la quale sono state date indicazioni al Servizio scrivente circa l'applicazione della suddetta l.r. ai procedimenti in materia di valutazione ambientale, da avviare o in corso di istruttoria».

La società era, inoltre, venuta a conoscenza del fatto che la Regione autonoma della Sardegna (RAS) - Direzione generale dell'ambiente, in seguito alla «moratoria» introdotta dalla l.r. n. 5/2024 aveva comunicato agli Uffici di sospendere i procedimenti di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale e relativi agli ambiti territoriali individuati dalla medesima legge presentati successivamente o in corso di istruttoria alla data di pubblicazione della l.r. nel BURAS (4 luglio 2024).

3. Con il ricorso introduttivo la società ha chiesto l'annullamento delle note impugnate, meglio specificate in epigrafe, previa disapplicazione dell'art. 3 della l.r. n. 5/2024, per contrasto con la normativa europea ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 3, e ha inoltre chiesto l'accertamento dell'inerzia serbata dall'Amministrazione nel concludere il procedimento.

Il ricorrente, in particolare, ha dedotto — sotto un primo profilo — il vizio di violazione e falsa applicazione della l.r. n. 5/2024 e del quadro normativo di riferimento in materia di impianti a energia rinnovabile (FER), deducendo come la norma regionale richiamata dal Servizio VIA fosse inapplicabile al caso di specie, anche in virtù di una sua interpretazione costituzionalmente orientata, venendo in rilievo non un impianto già autorizzato, ma un procedimento in corso di svolgimento per la Verifica di assoggettabilità a VIA.

4. Con il secondo motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati derivante dall'illegittimità euro-unitaria dell'art. 3 della l.r. n. 5/2024 che, pertanto, avrebbe dovuto essere disapplicata.



4.1. Il divieto di autorizzare e realizzare gli impianti FER previsto dall'art. 3, comma 1, della l.r. n. 5/2024 avrebbe, infatti, sottratto in modo indiscriminato il territorio regionale dal perseguimento dei *target* vincolanti per lo Stato italiano. In particolare, la direttiva UE 2018/2001, recepita dallo Stato italiano con il decreto legislativo n. 199/2021 ha fissato l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32% (poi aggiornato al 42,5% con la direttiva UE 2023/2413) e, all'art. 15, ha previsto il vincolo per gli Stati membri di adottare misure appropriate per assicurare che «a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili», nonché l'adozione di zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti rinnovabili. Ugualmente il regolamento UE 2577/2022 ha stabilito il principio, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, della priorità della costruzione e dell'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

4.2. I provvedimenti impugnati, pertanto, nella misura in cui recepiscono e danno attuazione all'art. 3 della l.r. n. 5/2024 si pongono in contrasto con la normativa europea, frustrandone l'effetto utile. La normativa regionale, infatti, nella parte in cui vieta l'autorizzazione e la realizzazione di impianti FER si pone in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e coi *target* stabiliti a livello euro-unitario, con i principi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti FER, con la natura di interesse pubblico prevalente alla realizzazione di impianti FER, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. aree di accelerazione, tra cui l'area in esame che si configura come idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-*quater* del decreto legislativo n. 199/2021, con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione, che invece vengono estese di fatto alla totalità del territorio regionale.

5. Con il terzo motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. n. 5/2024, ove interpretabile nel senso prospettato dall'Assessorato all'ambiente (ovvero nel senso che il divieto di realizzare nuovi impianti comporti anche la sospensione delle procedure autorizzative in corso).

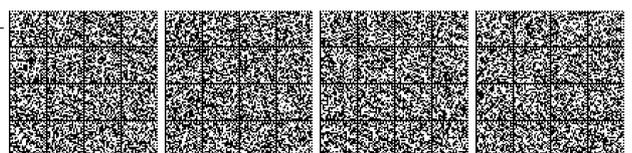
5.1. In primo luogo, infatti, l'art. 3 della l.r. n. 5/2024 si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 3 della Costituzione poiché, nel prevedere la c.d. «moratoria» contrasterebbe con la normativa statale di riferimento che pone i principi fondamentali, vincolanti per le regioni, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e in particolare con l'art. 20, comma 6, del decreto legislativo n. 199/2021 secondo cui «Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione». Inoltre, la previsione impedirebbe in modo illogico e irragionevole una adeguata ponderazione degli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo la sospensione dei procedimenti autorizzativi in base alla loro mera pendenza e non per effetto dell'effettiva sussistenza di pregiudizi derivanti dall'installazione degli impianti.

La stessa giurisprudenza costituzionale, secondo quanto dedotto dalla ricorrente, ha più volte affermato che i principi fondamentali in materia di impianti FER sul territorio nazionale sono, in primo luogo, la compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole (*ex art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003*) e, in secondo luogo, che il solo potere conferito alle regioni è quello di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER con la precisazione che si deve trattare di una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, stigmatizzando invece interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

Le disposizioni regionali censurate, vietando l'autorizzazione e la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili in aree nelle quali il legislatore statale lo permette e prevedendo che siano le proprie «misure di salvaguardia» a trovare applicazione nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee *ex art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021*, contrastano dunque con la normativa statale stessa che non ammette divieti o moratorie e che, in relazione alle aree non idonee, si limita ad attribuire alle regioni il potere di individuare tali aree mediante strumenti di programmazione senza che ciò comporti impedimenti assoluti alla localizzazione degli impianti FER.

In sintesi, dunque, la norma regionale eccederebbe, secondo la ricorrente, le competenze in materia, i cui principi fondamentali sono stabiliti dallo Stato e rispetto ai quali si porrebbe in contrasto frontale.

5.2. Inoltre, secondo la ricorrente, poiché la disciplina statale è di derivazione eurolunitaria sussisterebbe altresì l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale «di moratoria» suindicata per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, dato che la legge regionale, vietando indiscriminatamente l'autorizzazione e la realizzazione di nuovi impianti, è idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina europea.



5.3. In terzo luogo, l'art. 3 della l.r. n. 5/2024 si porrebbe in contrasto con l'art. 9 della Costituzione e, dunque, con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in misura rilevante le energie rinnovabili, e con il principio di integrazione di cui all'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Le esigenze di tutela dell'ambiente, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia *green* al fine di tutelare l'ambiente.

5.4. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì: gli articoli 3 e 41 della Costituzione avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti, così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 della Costituzione nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo della manifesta sproporzionalità, irrazionalità, irragionevolezza e arbitrarietà della disposizione impugnata. Infatti, l'opzione perseguita dal legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti.

Ciò avverrebbe in virtù di un obiettivo di scongiurare un rischio (l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER ex art. 1, comma 2, l.r. n. 5/2024), oltre che indimostrato, anche inesistente soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

6. Con un quarto motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

L'art. 19 ai commi 6 e 11 del TUA prevede un termine perentorio di quarantacinque giorni decorrente dalla scadenza del termine di trenta giorni cui al precedente comma 4 per l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, termini che, nel caso di specie, sarebbero ampiamente decorsi in quanto l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare il provvedimento entro il 5 febbraio 2024.

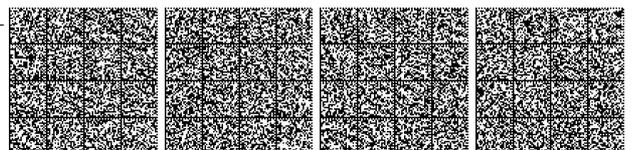
7. Con ricorso per motivi aggiunti del 14 febbraio 2025 la società ricorrente ha chiesto l'annullamento della nota prot. n. 37875 del 16 dicembre 2024 con la quale il Servizio VIA ha comunicato il riavvio del procedimento di *screening* VIA al fine di «valutare gli effetti della l.r. n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi».

Nelle more del giudizio, infatti, la regione, con la nota impugnata, pur comunicando il formale riavvio del procedimento di *screening* VIA, ha nella sostanza reiterato la sospensione dell'*iter* attivando il suindicato sub-procedimento. In data 6 dicembre 2024, infatti, era entrata in vigore la l.r. n. 20/2024 con cui il legislatore ha abrogato la precedente l.r. n. 5/2024 e ha introdotto una disciplina relativa alle aree non idonee (che, invece sarebbe riservata a un atto di programmazione amministrativa), introducendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e alla realizzazione di impianti FER localizzati in tali aree, senza peraltro recepire le indicazioni sulle aree idonee individuate dal legislatore statale e prevedendo persino che la declaratoria di non idoneità prevalga su quella di idoneità.

La regione, con la nota impugnata, avrebbe illegittimamente aggravato il procedimento con un'attività istruttoria non prevista dalla normativa statale e finalizzata a valutare gli effetti sul progetto della ricorrente di una legge regionale manifestamente incostituzionale e anti-comunitaria.

8. Con un ulteriore ricorso per motivi aggiunti del 3 maggio 2025 la società ricorrente ha, inoltre, chiesto l'annullamento della nota prot. n. 4931 del 14 febbraio 2025 con la quale il Servizio VIA ha comunicato gli esiti di tale asseritamente illegittimo sub-procedimento, disponendo l'improcedibilità dell'istanza di *screening* VIA alla luce del fatto che il progetto ricadrebbe in alcune fattispecie di aree non idonee ai sensi dell'allegato B della l.r. n. 20/2024 per l'installazione di impianti agri-voltaici, con conseguente applicazione del divieto di cui all'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale.

9. Con un primo motivo, la società ricorrente ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati in via derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), comma 5 e 7 l.r. n. 20/2024 (e dei relativi allegati), nella parte in cui — disciplinando in carenza di potere con atto normativo le aree non idonee, prevedendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e all'installazione di impianti FER nelle aree qualificate dalla medesima legge come «non idonee» e sancendone la prevalenza perfino rispetto alla disciplina delle aree c.d. «idonee» — violerebbe apertamente la normativa primaria di riferimento.



9.1. La regione, innanzitutto, con legge regionale (art. 1, comma 1, lettera *a*) avrebbe proceduto in via principale e prioritaria all'individuazione delle aree non idonee (peraltro configurandole come divieti preventivi), per poi individuare anche quelle idonee, residuali sia nella loro entità che negli effetti del loro riconoscimento. Così facendo, l'art. 1 della legge regionale si sarebbe posto in contrasto con i principi fondamentali della materia, desumibili dal combinato disposto dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e delle Linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 (che configurano le aree non idonee come strumento di accelerazione, dal contenuto non vincolante e pongono una riserva di procedimento amministrativo sul punto), nonché con il decreto legislativo n. 199/2021, il quale: 1) all'art. 20, comma 4, accorda priorità e prevalenza all'individuazione delle aree idonee, assegnando alla regione il compito di provvedere con fonte legislativa esclusivamente in merito a tale tipologia di aree; 2) all'art. 18, rinvia a un momento successivo all'individuazione delle aree idonee, a valle dell'aggiornamento delle Linee guida nazionali, l'aggiornamento della disciplina delle aree non idonee, confermando la riserva di procedimento.

9.1.1. In particolare, l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 ha fissato il principio di generale utilizzabilità di tutti i terreni per la realizzazione di impianti FER, salvo il potere delle regioni di individuare, nei limiti di quanto previsto dalle Linee guida nazionali emanate a completamento della disciplina primaria, le aree non idonee. Queste ultime non si configurano come divieti preventivi, ma costituiscono uno strumento di accelerazione, non vincolante (paragrafo 17 e allegato 3 del decreto ministeriale 10 settembre 2010) e la cui individuazione deve avvenire previa apposita istruttoria e confluire in un atto di pianificazione (a carattere amministrativo, dunque, e non normativo), dovendosi motivare la incompatibilità in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. L'individuazione delle aree non idonee dovrebbe avvenire, dunque, con uno strumento amministrativo flessibile, in modo da garantire l'opportuno bilanciamento degli interessi in gioco nella concreta sede procedimentale.

9.1.2. Tale generale impianto normativo ha trovato piena conferma anche nel decreto legislativo n. 199/2021. Ed infatti, l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 stabilisce espressamente che i decreti ministeriali recanti principi e criteri in materia di aree idonee e non idonee devono prioritariamente individuare i criteri per l'individuazione delle aree idonee, assegnando alle regioni il compito di procedere alla piena attuazione della norma con atto di fonte legislativa limitatamente alle aree idonee (comma 4). L'art. 20, invece, non attribuirebbe alle regioni il potere legislativo in merito alle aree non idonee, così come confermato anche dall'art. 18, comma 3, il quale prevede che solo a seguito dell'individuazione delle aree idonee si potrà porre in essere la valutazione di cui all'art. 17 delle Linee guida che impone alle regioni di operare un congruo bilanciamento degli interessi.

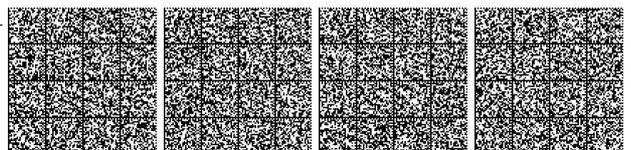
9.1.3. Di qui, prosegue la società ricorrente, la evidente incostituzionalità della l.r. n. 20/2024, che si pone in contrasto coi principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dal decreto legislativo n. 199/2021, per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

9.2. Deduce la ricorrente che la violazione dei principi fondamentali della materia e la conseguente incostituzionalità della l.r. n. 20 deriverebbero anche dal divieto aprioristico di autorizzare e realizzare impianti FER in aree non idonee posto dall'art. 1, comma 5 e 7 della l.r. n. 20/2024.

I principi fondamentali della materia fissati dalla legislazione dello Stato, infatti, costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili. Tali principi fondamentali, secondo la giurisprudenza amministrativa e costituzionale, sono costituiti in particolare dalla compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole (*ex art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003*), e si concretizzano nel potere delle regioni di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER, mediante però una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, dovendosi stigmatizzare, invece, interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su porzioni amplissime del territorio regionale.

L'art. 1 della l.r. n. 20/2024, nell'introdurre il suddetto divieto aprioristico si pone in contrasto con tali principi fondamentali, eccedendo le proprie competenze in materia. Peraltro, gli allegati A, B, C, D ed E alla legge regionale n. 20 individuano una serie di aree non idonee che corrispondono alla quasi totalità del territorio sardo, introducendo di fatto un divieto generalizzato.

La ricorrente, pertanto, ha chiesto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 20/2024 e, in particolare, degli articoli 1, commi 5 e 7, in relazione agli articoli 117, comma 3, della Costituzione (per violazione dei suindicati principi fondamentali della materia stabiliti dallo Stato) e all'art. 3 della Costituzione in quanto le previsioni in questione impedirebbero, in modo illogico e irragionevole, una adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo l'inefficacia dei provvedimenti autorizzativi già conseguiti.



Inoltre, poiché la disciplina di riferimento è di derivazione euro-unitaria, la ricorrente ha dedotto altresì la violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, essendo la disciplina regionale idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina unionale sul c.d. *Green Deal* europeo.

9.2.1. Sotto altro profilo, l'art. 1, comma 5, sopra citato sarebbe incostituzionale in quanto l'inidoneità dell'area, a differenza di quanto previsto dalla legge regionale, non comporta *tout court* il divieto di installazione di impianti FER, gravando sull'Amministrazione l'onere di effettuare una puntuale istruttoria al fine di bilanciare gli interessi coinvolti.

Ciò è stabilito dalle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 (allegato 3, lettera *d*) ed è stato chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale secondo cui anche nel caso di aree non idonee opera una riserva di procedimento amministrativo, sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato.

Lo stesso decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024 (recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili»), sulla cui base è stata emanata la l.r. n. 20/2024, non abilita in alcun modo le regioni a introdurre divieti aprioristici di autorizzare e realizzare impianti FER nelle aree individuate come «non idonee».

9.3. La ricorrente deduce, poi, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 5 e 7 della l.r. n. 20/2024 e dei relativi allegati per violazione dei principi fondamentali della materia anche sotto il profilo della violazione della disciplina delle aree idonee *ex art. 20*, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021.

9.3.1. Con specifico riferimento alle fattispecie di non idoneità di cui alla nota regionale impugnata che ha disposto l'improcedibilità dell'istanza della ricorrente, le lettere *t*) e *w*), punto 12, allegato B prevedono che sono aree non idonee per l'installazione di impianti agri-voltaici di grande taglia «i beni culturali (immobili e aree) sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed aree circostanti che distano meno di 7 chilometri da essi, in linea d'aria da essi» nonché «aree e immobili caratterizzati da edifici e manufatti di valenza storico-culturale, architettonica, archeologica, di cui all'art. 48 delle NTA del PPR, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria, calcolati a partire dal perimetro della fascia di tutela condizionata».

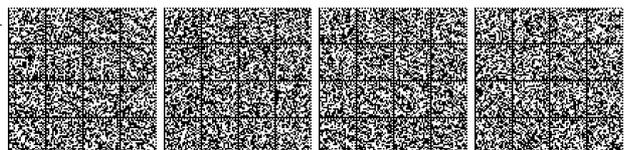
Tali norme contrasterebbero, secondo la ricorrente, con l'art. 20, comma 8, lettera *c-quater* del decreto legislativo n. 199/2021 secondo cui sono considerate aree idonee *ex lege* quelle che non sono «ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo. La fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di [...] 500 m per gli impianti fotovoltaici».

9.3.2. Sarebbero illegittime anche le ipotesi di non idoneità previste dalle lettere *y*) e *bb*) dell'allegato B alla l.r. n. 20/2024, riferite agli «ulteriori elementi con valenza storico-culturale, di natura archeologica, architettonica e identitaria, quali beni potenziali non ricompresi nel Piano paesaggistico... ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria» e alle «zone urbanistiche omogenee e "Agricole", in quanto, con riguardo alla prima fattispecie, non esiste alcuna norma di rango primario che preveda la possibilità di qualificare come non idonee tali aree e, con riguardo alla seconda, sussiste una compatibilità *ex lege* delle aree agricole, riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

9.3.3. Rappresenta la ricorrente, inoltre, come lo stesso Consiglio di Stato, con ordinanze cautelari nn. 4297, 4298, 4299, 4300, 4301, 4302 del 2024 (peraltro prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 20/2024) abbia sospeso l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lettera *c*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 che, nel prevedere la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8» del decreto legislativo n. 199/2021, consentiva in astratto alle regioni di derogare alla disciplina primaria sulle aree idonee.

9.4. La società ricorrente ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto dall'art. 1, comma 5 e 7, della l.r. n. 20/2024 per violazione degli articoli 3, 9 e 41 della Costituzione.

9.4.1. Sotto un primo profilo, infatti, la legge regionale si porrebbe in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in maniera rilevante le energie rinnovabili. Anche il regolamento UE n. 2577/2022 ha previsto che la realizzazione degli impianti FER debba essere considerata di «interesse pubblico prevalente ... in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi» (art. 3). Pertanto, il divieto previsto dalla norma regionale si porrebbe in contrasto con il principio di integrazione delle tutele, riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo



sviluppo sostenibile). Tali esigenze di tutela, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia *green* al fine di tutelare l'ambiente.

9.4.2. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì l'art. 41 della Costituzione, avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti, così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 della Costituzione nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della proporzionalità, non sussistendo i presupposti di necessità e idoneità della misura adottata rispetto all'obiettivo asseritamente perseguito di tutela del territorio agrario.

Infatti, l'opzione perseguita dal legislatore regionale di porre, sostanzialmente, un generale e indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera significativamente pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti. Ciò avverrebbe in virtù di un obiettivo (quello di scongiurare l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER ex art. 1, comma 1, lettera *c*) e *d*) della l.r. n. 20/2024) oltre che indimostrato, anche in concreto inesistente, soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

10. Con il secondo dei motivi aggiunti la società ricorrente ha censurato gli atti impugnati anche in via autonoma e derivata dalla contrarietà al diritto euro-unitario della l.r. n. 20/2024.

10.1. La disciplina regionale, infatti, avrebbe dovuto essere disapplicata dall'Amministrazione in quanto contraria al principio di massima diffusione delle forme di produzione di energia rinnovabile sancito dalle norme europee e, in particolare, dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE nonché dalle più recenti direttive UE 2018/2001 e 2023/2413, come completate dal regolamento UE 2577/2022 e dalla recente raccomandazione UE 2024/1343.

La nota impugnata, pertanto, sarebbe illegittima in via autonoma avendo violato l'obbligo giuridico di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle euro-unitarie.

10.2. In secondo luogo, la nota impugnata risulterebbe illegittima anche in via derivata dalla legge regionale, contrastante con la normativa europea.

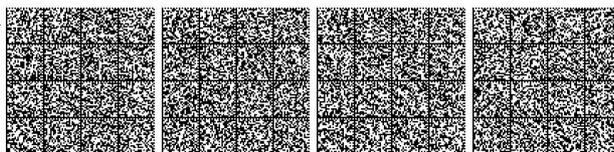
Il divieto posto dalla l.r., infatti, finisce con il sottrarre in modo indiscriminato il territorio regionale dalla localizzazione degli impianti FER, così impedendo il raggiungimento degli obiettivi vincolanti per lo Stato italiano fissati dalla normativa europea, oltre a porsi in contrasto coi principi di derivazione europea di massima diffusione delle fonti rinnovabili e di semplificazione dei procedimenti autorizzativi; con la natura di interesse pubblico prevalente dell'installazione di impianti FER rispetto ad altri interessi in potenziale conflitto, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. zone di accelerazione, quali le aree idonee ex art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione.

11. Con la terza censura la società ha inoltre dedotto l'illegittimità *in parte qua* del decreto ministeriale 21 giugno 2024 che, nel combinato disposto degli articoli 1, comma 2, lettera *b*) e 3, comma 1, prevede che le regioni con propria legge individuino sul rispettivo territorio superfici e aree non idonee.

In realtà, evidenzia la ricorrente che, in via principale, il decreto ministeriale costituisce esso stesso parametro di incostituzionalità della normativa regionale in quanto, a differenza della l.r. n. 20/2024, non prevede in alcun modo l'esplicito divieto generale e aprioristico di autorizzare e realizzare impianti fotovoltaici ed eolici in aree c.d. «non idonee», né tantomeno prevede la prevalenza della disciplina delle aree non idonee su quella delle aree c.d. idonee ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

Inoltre, posto anche che il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia di disposizioni del decreto ministeriale, «solo formalmente il decreto costituisce il parametro sulla cui base è stata adottata la legge regionale, dal momento che l'efficacia delle disposizioni che in astratto potevano consentire alla regione di derogare *in peius* alla normativa statale era stata (ed è tuttora) sospesa in data anteriore all'emanazione della nuova legge regionale».

Solo in via ulteriormente subordinata dunque, *id est* laddove si ritenesse di interpretare il decreto ministeriale nel senso di abilitare la regione ad intervenire con disposizioni quali quelle della cui legittimità costituzionale si dubita, la ricorrente lo impugna per i seguenti motivi.



11.1. Il decreto ministeriale contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 e, in particolare, con il comma 4, il quale limiterebbe la potestà normativa della regione all'individuazione delle sole aree idonee.

11.2. In secondo luogo, il decreto sarebbe illegittimo in relazione a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, lettera c), che conferisce alle regioni la possibilità di far salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021.

L'efficacia di tale disposizione, peraltro, è stata sospesa dal Consiglio di Stato, che ha negato spazio per una più restrittiva disciplina regionale rispetto a quella di cui all'art. 20, comma 8.

La disposizione regolamentare, dunque, nel consentire in astratto alle regioni di derogare *in peius* alla legislazione statale in materia di aree idonee, si pone in contrasto con la normativa primaria di riferimento.

11.3. La ricorrente deduce, infine, l'illegittimità del decreto anche là dove lo stesso, anziché limitarsi a dettare criteri uniformi per i legislatori regionali ai fini dell'individuazione delle aree idonee (come prescritto all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021), ha direttamente dichiarato la non idoneità di alcune aree del territorio nazionale, disponendo all'art. 7, comma 3 che «sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

11.4. Tale disposizione, inoltre, laddove letta nel senso di vietare l'installazione di impianti FER nelle aree non idonee, risulterebbe illegittima anche per contrasto con i principi fondamentali in materia come sopra richiamati.

12. Col quarto motivo, infine, la società ricorrente ha ribadito l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione procedente sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

13. Si è costituita in giudizio per resistere la Regione autonoma della Sardegna rilevando, innanzitutto, come con le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale Lazio nn. 9164 e 9168 del 2025 siano state rimesse in via incidentale alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e dell'art. 3, nonché degli allegati della l.r. n. 20/2024.

13.1. La difesa regionale ha, inoltre, dedotto che la RAS sarebbe dotata ai sensi dell'art. 117, comma 6, della Costituzione e dell'art. 6 dello Statuto speciale, di competenza legislativa (e amministrativa) esclusiva nella materia della tutela e pianificazione paesaggistica e nelle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste (v. art. 3 dello Statuto speciale), nonché di potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» ai sensi dell'art. 4 dello Statuto speciale.

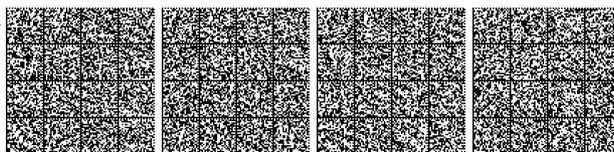
13.1.1. In detto contesto, la legge regionale n. 20/2024 è stata adottata dalla regione nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva spettantele.

Tale prospettiva troverebbe conferma anche nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 28/2025 laddove si è affermato che le regioni, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui (così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024) fino al 2030, possono esercitare la più ampia discrezionalità nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di impianti FER.

13.1.2. La legge regionale, inoltre, avrebbe operato nei limiti della potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica». Il decreto legislativo n. 199/2021, all'art. 20, comma 1, rimanda a un decreto ministeriale la determinazione dei criteri per l'individuazione sia delle aree idonee che di quelle non idonee. Tale decreto ministeriale, adottato il 21 giugno 2024 avrebbe disposto che le regioni definiscano con legge non solo quali sono le aree idonee, ma anche quali quelle non idonee e ordinarie (v. art. 3, mai impugnato).

13.1.3. La regione, poi, in applicazione dello stesso decreto legislativo n. 199/2021, che peraltro salvaguarda esplicitamente all'art. 49 le competenze delle regioni a statuto speciale, tenuto conto dell'obiettivo concordato con lo Stato (su cui v. l'art. 2 decreto ministeriale 2024), avrebbe svolto una istruttoria basata sulle condizioni specifiche del territorio individuando le aree idonee in modo tale da garantire non solo il raggiungimento, ma anche il superamento degli obiettivi di potenza da raggiungere al 2030.

13.1.4. Con l'individuazione delle aree idonee la regione avrebbe, dunque, garantito il rispetto degli obiettivi di potenza complessiva introducendo una disciplina atta a preservare al massimo il patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, ambientale, senza tuttavia escludere del tutto la possibilità di installare nelle aree e superfici non idonee impianti FER, e ciò in ossequio al principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e fermo restando che ogni altra area (in cui non viga il divieto di realizzare impianti fotovoltaici con moduli a terra) deve ritenersi residualmente soggetta al regime autorizzatorio ordinario e potrebbe, quindi, ospitare l'installazione di impianti.



Ciò emergerebbe dall'analisi degli allegati in cui, tenendo conto della rilevanza paesaggistica, culturale, etc., si è proceduto a classificare le aree come non idonee, dopo aver individuato quelle idonee, prevedendo una distinzione tra tipologie e tagli di impianti FER e consentendone la realizzazione in seguito a un puntuale bilanciamento.

13.2. Anche gli assunti della ricorrente in merito alla previsione per legge di divieti assoluti di installazione di impianti, secondo l'Amministrazione regionale, sarebbero infondati, in quanto sarebbero stati previsti in realtà elementi normativi di flessibilità, da valutare caso per caso anche nelle aree non idonee, tra cui in particolare quelli ricavabili dagli articoli 1, commi 4, 5 e 7, ultimo capoverso, 3, comma 4, allegato G, comma 2 (che peraltro alla lettera c prevederebbe misure di incentivo per la realizzazione degli impianti agri-voltaici). Inoltre, negli allegati (lett. b, c, e allegati A, B, C) sarebbero consentiti impianti in aree definite non idonee.

13.3. La legge regionale sarebbe conforme anche all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo 199/2021 che si limiterebbe ad elencare una serie di aree da ritenere idonee nelle more della loro concreta individuazione da parte delle Regioni, sulla scorta dei criteri elencati nel decreto ministeriale 21 giugno 2024. Si tratterebbe, dunque, di una disposizione transitoria, che non individuerrebbe un *minimum* immodificabile di aree idonee.

13.4. Privi di rilievo sarebbero poi i richiami effettuati dalla ricorrente all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e al decreto ministeriale del 10 settembre 2010, in quanto superati dalla più recente normativa statale che, prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarderebbe, al contempo, le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

13.5. In relazione all'affidamento della ricorrente (e alla presunta violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione), la regione ha dedotto che i commi 2 e 5 dell'art. 1 della l.r. n. 20/2024 darebbero applicazione al principio generale del *tempus regit actum* e non prevederebbero un regolamento irrazionale che frustrerebbe situazioni consolidate e certe, e ciò anche alla luce della natura precaria dello stesso regime autorizzatorio (e ancor più nella fase di *screening*).

Neanche il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 prevederebbe, peraltro, una norma di salvaguardia per i procedimenti autorizzatori in corso al momento della sua entrata in vigore: pertanto, alcun affidamento poteva essersi consolidato sul tenore delle disposizioni previgenti, in ragione del carattere transitorio della normativa sottoposta a scrutinio e della evoluzione del quadro normativo di riferimento.

13.6. Quanto alla dedotta violazione delle norme euro-unitarie, con conseguente asserita illegittimità costituzionale della l.r. n. 20/2024 per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, secondo la regione non sarebbero stati evidenziati i profili specifici di contrasto con il diritto dell'Unione europea né indicato in che modo la normativa regionale impedirebbe di rispettare l'obiettivo di potenza alla stessa attribuito.

14. Si sono costituiti in giudizio altresì il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero della cultura, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccettuando l'incompetenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale Sardegna in favore del Tribunale amministrativo regionale Lazio in relazione alle censure sollevate avverso il decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri.

15. All'udienza dell'11 giugno 2025 la causa è stata discussa e quindi trattenuta in decisione.

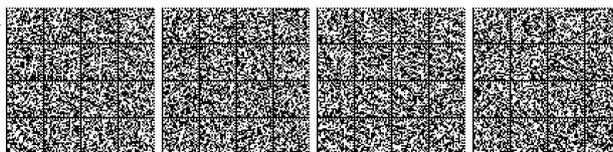
16. Ritiene il Collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 7, della l.r. n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3, 9, 41, 97 e 117, commi 1 e 3 della Costituzione dedotte dalla ricorrente con i due ricorsi per motivi aggiunti. Pertanto, si reputa necessario sospendere il giudizio per consentire il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni di seguito indicate.

17. Ricorre, innanzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della disposizione contestata.

17.1. In via preliminare, il Collegio deve evidenziare come sia infondata e da respingere l'eccezione di incompetenza territoriale di questo Tribunale, in favore del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sollevata dalle amministrazioni statali.

In senso contrario infatti, si rileva come i provvedimenti impugnati, in particolare quelli contestati con i motivi aggiunti proposti e, segnatamente, la dichiarazione regionale di «improcedibilità» della «istanza di *screening* VIA», si fondano esclusivamente sulla l.r. n. 20 del 2024 e non già sul decreto ministeriale 21 giugno 2024, sicché tale decreto non rientra nel perimetro delle questioni giuridiche rilevanti nel caso che occupa.

Invero, la l.r. n. 20 del 2024 è un atto di fonte legislativa espressione della potestà legislativa attribuita alla Regione Sardegna dalle disposizioni di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e ciò lasciando momentaneamente in disparte la questione del superamento dei



limiti da rispettare indicati in Costituzione, oggetto della verifica di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della l.r. stessa, senza che perciò rilevi in via decisiva l'esistenza del decreto ministeriale 21 giugno 2024.

D'altronde, a conferma dell'autonomia delle due fonti — l.r. n. 20 del 2024 e decreto ministeriale 21 giugno 2024 —, come ha rilevato il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nell'ordinanza n. 9164 del 13 maggio 2025, con la quale sono state rimesse al giudizio della Corte costituzionale alcune questioni di legittimità costituzionale della medesima l.r. n. 20 del 2024 (su cui v. *infra*), «l'eventuale annullamento del decreto [decreto ministeriale 21 giugno 2024] sul punto sarebbe peraltro, allo stato e in presenza delle disposizioni recate dalla legge regionale n. 20/2024, privo di ogni utilità per la parte ricorrente. Essa, infatti, non potrebbe comunque ulteriormente coltivare i progetti sopra citati, in quanto la disciplina legislativa regionale costituirebbe a tal riguardo un ostacolo assoluto».

Peraltro, come rilevato dalla difesa della parte ricorrente in sede di discussione orale all'udienza pubblica dell'11 giugno 2025, EF Agri non ha più neppure interesse alle censure inerenti direttamente il decreto ministeriale 21 giugno 2024, proposte in via subordinata, essendo intervenuto l'annullamento, almeno *in parte qua*, del decreto ministeriale stesso per via giurisdizionale, ad opera della sentenza Tribunale amministrativo regionale Lazio, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

17.2. Ciò posto, e passando adesso al merito, le note impugnate con i due ricorsi per motivi aggiunti e, in particolare, la nota dell'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente prot. n. 4931 del 14 febbraio 2025, con la quale è stata comunicata alla società ricorrente l'improcedibilità dell'istanza di Verifica di assoggettabilità a VIA, fondano, in via esclusiva, le ragioni del diniego sull'istanza facendo riferimento all'entrata in vigore della disciplina recata dalla legge regionale n. 20/2024 e, nella specie, all'introdotta divieto di realizzare impianti FER sulle aree classificate dalla medesima legge come non idonee; divieto di realizzazione degli impianti che si applica anche con riferimento alle istanze di autorizzazione presentate prima dell'entrata in vigore della legge «*de qua*» (v. art. 1, comma 5, l.r. n. 20/2024).

Di conseguenza, l'eventuale accertamento dell'illegittimità costituzionale della l.r. n. 20/2024 determinerebbe un automatico travolgimento, per illegittimità derivata, degli atti adottati dall'Amministrazione regionale.

In particolare, la nota impugnata con il ricorso per motivi aggiunti proposti il 7 marzo 2025 ha disposto l'improcedibilità dell'istanza di c.d. *screening* VIA della ricorrente alla luce del fatto che l'impianto agrivoltaico in progetto ricadrebbe in aree non idonee, così come individuate dall'allegato B, lett. *t*), *w*), *y*) e *bb*) della l.r. n. 20/2024, arre su cui, pertanto, ai sensi del predetto art. 1, comma 5, vige il divieto di realizzare impianti FER anche per progetti — come nel caso in esame — presentati prima dell'entrata in vigore della medesima legge regionale.

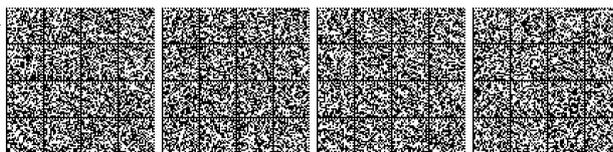
Di qui l'evidente rilevanza, nel caso di specie, della questione di legittimità costituzionale.

18. In secondo luogo, il prospettato conflitto dell'art. 1, commi 5 e 7 della l.r. n. 20/2024 con i principi radicati negli articoli 3, 9, 41, 97 e, soprattutto, con l'art. 117, commi 1 e 3 della Costituzione, nonché con l'art. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, si presenta, ad avviso del Collegio, «non manifestamente infondato» ai sensi del medesimo art. 23 della legge n. 87/1953.

19. Preliminarmente, occorre rilevare come l'intervento normativo di cui alla l.r. n. 20/2024 è stato posto in essere, secondo quanto riportato all'art. 1, comma 1, lett. *a*) della medesima legge, al fine di individuare le «aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all'art. 3, lettera *f*), *m*) e *n*), art. 4, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio».

19.1. Quanto all'ambito di competenza legislativa interessato dalla legge regionale, vengono dunque in rilievo, nel caso di specie, la potestà legislativa primaria in materia di «edilizia e urbanistica» riconosciuta dallo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna all'art. 3, comma 1, lettera *f*) — e la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, recante norme di attuazione dello Statuto speciale anzidetto —, nonché la potestà legislativa di cui alla lettera *m*) («esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline») e *n*) («usi civici») del medesimo art. 4. Va richiamata altresì la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e prevista anche dall'art. 4, lettera *e*), dello Statuto — produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

19.2. L'oggetto della legge regionale in discorso (recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi») e la *ratio* perseguita (di attuazione e comunque di osservanza della



disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile di cui al decreto legislativo n. 199/2021) rendono, tuttavia, evidente come il prioritario ambito di potestà legislativa autonoma attinto sia quello statutario in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello Statuto speciale).

19.3. Come osservato, infatti, dalla Corte costituzionale in relazione all'abrogata l.r. n. 5/2024 di c.d. «moratoria» (che aveva previsto «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», e sulla cui base era stato adottato il provvedimento di sospensione del procedimento di *screening* impugnato con il ricorso principale), essa, «pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale).

In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze — quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata — devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello statuto di autonomia».

20. Premesso, dunque, che nel caso di specie viene in rilievo una competenza legislativa regionale «di autonomia» che deve essere esercitata, in ogni caso, nel rispetto dei principi fondamentali e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» di cui è espressione la disciplina statale di cui al decreto legislativo n. 199/2021, ritiene il Collegio che le disposizioni della l.r. n. 20/2024 e, segnatamente, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a) e commi 5 e 7, e di cui agli allegati da A a E della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 contrastino coi principi stabiliti dalla normativa statale e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione autonoma della Sardegna per espressa previsione statutaria.

21. Più in particolare, e in primo luogo, ritiene il Collegio non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 20/2024, con riferimento specifico alle disposizioni suindicate, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla previsione, con legge regionale, delle aree non idonee (che, come si dirà anche più avanti, riguardano aree vastissime del territorio isolano).

Da questo punto di vista, infatti, la disciplina regionale sembra porsi in conflitto con i principi fondamentali della materia individuati nell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021.

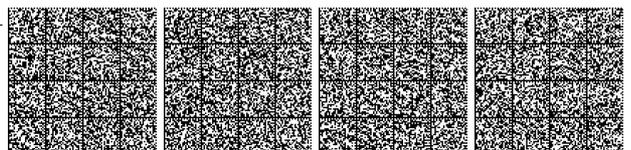
21.1. Osserva, infatti, il Collegio che l'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199/2021 limita la potestà legislativa delle regioni soltanto alla individuazione puntuale delle aree idonee: «conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'art. 21».

Su tale base normativa questo Tribunale, nel rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale analoga alla presente, dopo avere riepilogato il quadro di riferimento normativo europeo e statale in materia, ha già ritenuto che «la legge della Regione Sardegna n. 20/2024 ha (...) introdotto una disciplina, sulla quale si fondano gli atti impugnati nel presente giudizio, che — ad avviso del Collegio — non pare proprio conformarsi al sopra descritto quadro normativo europeo e nazionale, avendo la suddetta legge regionale:

individuato molteplici aree inidonee all'installazione degli impianti, mentre, come si è detto, il compito del legislatore regionale è (soltanto) quello di individuare puntualmente le «aree idonee» quali beneficiarie di apposita accelerazione autorizzativa, senza intaccare l'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 (...)» (T.a.r. Sardegna, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146).

21.2. Ritiene poi il Collegio che non conduca a un diverso esito neppure quanto previsto dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, emanato in attuazione dell'art. 20, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 199/2021: ed è per questo, infatti, che non si pongono nel presente giudizio questioni inerenti alla (il)legittimità del decreto in parola.

Tale decreto ha espressamente previsto al comma 1, comma 2, lettera b) che «In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio ... b) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni» e, all'art. 3, ha previsto che «Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, comma 1 del presente decreto, le regioni individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4



del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, secondo i principi e criteri previsti dal titolo II del presente decreto».

La disposizione da ultimo trascritta non è in effetti stata oggetto dell'annullamento giurisdizionale parziale che ha interessato il decreto ministeriale ad opera della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, n. 9155 del 2025, che ha ritenuto l'art. 3 del decreto ministeriale legittimo pur interpretandolo nel senso di consentire alle regioni di individuare con legge le aree non idonee.

Ritiene invece il Collegio che l'art. 3 in esame possa — e debba — ben essere interpretato nel senso di limitare l'intervento legislativo delle regioni all'individuazione delle aree idonee, nonostante la sua non perspicua formulazione letterale.

Ed infatti, se è pur vero che l'art. 3 cit. fa riferimento all'individuazione, da parte delle regioni, delle aree di cui all'art. 1, comma 2 del medesimo decreto, nel cui ambito sono definite non solo le aree idonee, ma anche quelle non idonee (e in realtà anche quelle ordinarie e quelle in cui è vietata la realizzazione di impianti FER), è vero anche che il medesimo art. 3, al comma 1, espressamente limita tale individuazione «ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», il quale, come visto, prevede che le regioni individuino con propria legge le sole aree idonee.

D'altronde, la stessa definizione di aree inidonee di cui all'art. 1, comma 2 del decreto ministeriale in parola, rimanda alle «modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

Ed infatti, come peraltro efficacemente evidenziato dalla parte ricorrente, l'art. 18, comma 3, del decreto legislativo n. 199/2021, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della l.r. n. 20/2024, dispone che «a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Non pare dunque al Collegio che le regioni possano individuare con lo strumento legislativo le aree non idonee all'installazione di impianti FER — inverandosi perciò i, quantomeno, non manifestamente infondati profili di illegittimità costituzionale della l.r. n. 20 del 2024 — poiché, dal quadro normativo descritto, pare che tali aree non idonee debbano essere successivamente individuate, sulla base delle aggiornate linee guida, approvate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010, che prevede, come dedotto dalla ricorrente, che «l'individuazione delle aree “non idonee” deve essere preceduta da “un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale” (paragrafo 17.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010) e deve confluire nell’atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme”.

Sotto questo angolo prospettico, possono dunque valere, anche, le considerazioni che di seguito si vanno ad esporre in ordine alla violazione della riserva di procedimento amministrativo (in part. , *infra* par. 22.4.).

22. La disciplina introdotta dal legislatore regionale presenta, infatti, in ogni caso ulteriori profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui — non solo non si è limitata ad individuare le aree idonee e ha individuato anche (o solo) le aree non idonee —, ma ha vieppiù impedito la valutazione in concreto, nella sede del procedimento amministrativo, dei diversi interessi in relazione agli impianti localizzati in tali aree non idonee, avendo posto un divieto assoluto di realizzazione di impianti FER.

La prospettata incostituzionalità della legge regionale n. 20/2024 risulta a giudizio del Collegio fondata, in particolare, con riferimento alla previsione di cui all'art. 1, comma 5 ove si dispone che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11».

In tal modo il legislatore regionale ha stabilito un divieto assoluto di autorizzare e realizzare impianti FER localizzati in aree definite «non idonee», e ciò in contrasto con gli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 (di cui la disciplina regionale è attuazione), nonché con riferimento al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale.



22.1. Infatti, è proprio per raggiungere gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, che lo Stato italiano ha adottato il decreto legislativo n. 199 del 2021.

Tale intervento normativo costituisce attuazione della direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso da fonti rinnovabili e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», prevedendo «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

22.2. In particolare, all'art. 20 il decreto legislativo n. 199/2021 ha previsto un'apposita disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili stabilendo per quanto più interessa in questa sede che:

con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee (e non idonee) all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;

tali decreti definiscono altresì la ripartizione della potenza installata fra regioni e province autonome;

nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;

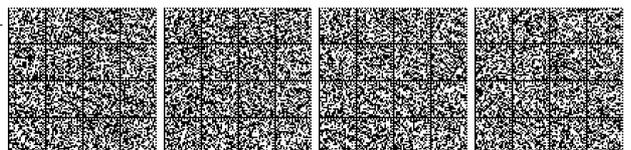
conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee;

in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;

le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

In particolare, l'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, fino al 2030 (in questi termini, Corte costituzionale n. 28/2025).

22.3. Come già anticipato sopra, le aree non idonee sono definite, poi, dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 quali «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».



22.4. Come rilevato, da ultimo, dal Tribunale amministrativo regionale Lazio con l'ordinanza n. 9164 del 2025 «il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione” (paragrafo 17 delle linee guida del 10 settembre 2010), “che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto ... non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle linee guida».

22.4.1. Anche sotto il vigente regime normativo, dunque, l'effetto della qualificazione di una superficie in termini di area non idonea è unicamente quello di precludere l'accesso al beneficio dell'accelerazione ed agevolazione procedimentale di cui all'art. 22 del decreto legislativo n. 199/2021, segnalando la necessità di un più approfondito apprezzamento delle amministrazioni competenti, strumentale a garantire una tutela più rafforzata del paesaggio, dell'ambiente e del territorio nell'ambito dei singoli procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti FER.

Le aree non idonee, pertanto, non possono costituire divieti aprioristici e assoluti alla installazione degli impianti FER, ma come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, rappresentano «meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 121/2022, par. 5.1.).

22.4.2. Le aree non idonee svolgono tale funzione anche nel rinnovato assetto normativo e regolamentare della materia, indipendentemente dal fatto che l'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 definisca tali superfici come «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», poiché a ciò, come detto, non risulta correlato un espresso divieto generalizzato di installazione degli impianti FER (cfr. Tribunale amministrativo regionale Lazio, ordinanza n. 9155/2025).

22.4.3. Infatti, il mero utilizzo del termine «incompatibile» non accompagnato da un correlato divieto aprioristico e generalizzato non vale a contemplare l'ipotesi di un divieto assoluto e generalizzato, come quello previsto dalla Regione Sardegna.

22.4.4. L'inidoneità di una determinata area non può, dunque, derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto, in ragione delle relative specificità, della inattitudine del luogo prescelto.

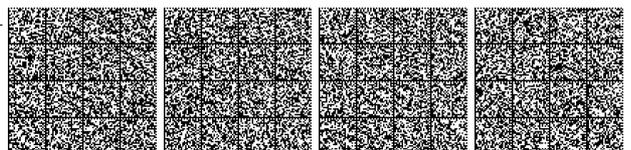
La stessa giurisprudenza costituzionale ha già affermato come anche nel caso di aree non idonee operi una riserva di procedimento amministrativo, sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato (così, da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 30 luglio 2021 in relazione al precedente quadro normativo che, tuttavia, come detto, non ha mutato il concetto di «area non idonea»).

Ancora, come rammentato dalla ricorrente, la Corte costituzionale ha statuito che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasta con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (Corte costituzionale, 2 dicembre 2020, n. 258, ma anche sentenze nn. 177 del 2018, 86, 148, 286 del 2019, 106 del 2020).

22.5. In contrasto rispetto a tali indicazioni l'art. 1, comma 5, della l.r. n. 20/2024, stabilisce, invece, un divieto *tout court* di realizzazione di impianti FER in aree qualificate come non idonee ai sensi della medesima legge regionale. In tal modo, vengono sia violati i principi fondamentali stabiliti dal decreto legislativo n. 199/2021 all'art. 20 (come integrato dal decreto ministeriale 21 giugno 2024), e sia pregiudicati gli obiettivi vincolanti fissati dalla normativa europea, con conseguente violazione dei commi 1 e 3 dell'art. 117 della Costituzione.

22.6. Peraltro, le previsioni dell'art. 1, comma 5, l.r. n. 20/2024, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge regionale stessa, come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dall'Amministrazione regionale, determinano che le aree non idonee previste dalla legge regionale comprendono la quasi totalità del territorio regionale.

22.7. Come già rilevato dalla citata ordinanza n. 146 del 2025 di questo Tribunale, «lo Statuto Sardo, all'art. 3, comma 2, lettera f), assegna alla Regione Sardegna competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica» (che comprende, come noto, anche la «componente paesaggistica»), nonché competenza legislativa concorrente in materia di «e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica».



L'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa «a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente «interferenti», lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro in materia produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva (art. 3, comma 1, dello Statuto sardo: vedi *supra*). Inoltre lo stesso legislatore nazionale può interferire in subiecta materia attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell'ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute.

Orbene tali criteri per la composizione di competenze legislative così «incrociate» tra Stato e regione non sembrano essere stati rispettati dalla legge regionale ora in esame.

Difatti la l.r. n. 20/2024, al dichiarato scopo di tutelare il paesaggio regionale, ha dettato una disciplina che, come si è visto, appare sotto diversi aspetti in contrasto con quella nazionale di riferimento anche per profili sui quali il legislatore nazionale, intervenendo a garanzia della massima diffusione degli impianti energetici da fonti rinnovabili:

ha introdotto «principi quadro» in materia di produzione energetica, cui il legislatore regionale è tenuto ad attenersi nell'esercitare la relativa competenza concorrente;

ha dettato regole finalizzate alla tutela dell'ambiente, sulla quale dispone di una competenza esclusiva e «trasversale»;

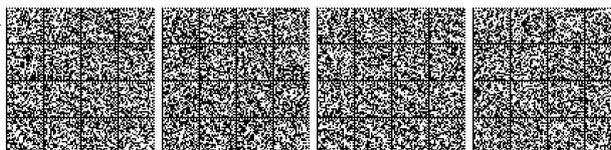
ha prescritto principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale che vincolano il legislatore regionale anche nelle materie di sua competenza esclusiva (T.a.r. Sardegna, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146).

22.8. La disposizione regionale di cui al citato art. 1, comma 5, in definitiva, pur finalizzata tra l'altro alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di realizzare impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle aree non idonee, si pone in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia, e si pone in contrasto inoltre con la disciplina euro-unitaria che pone in risalto il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili (perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE) e stabilisce dei *target* vincolanti per lo Stato italiano.

22.8.1. Peraltro, come detto, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni nella realizzazione di impianti FER (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le regioni e le province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (v., *ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020), principi, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale sulle aree idonee).

22.9. Il divieto di realizzare impianti ricadenti in aree non idonee posto dall'art. 1, comma 5, della l.r. n. 20/2024 risulta, poi, contrastare anche con l'art. 3 della Costituzione e, in particolare, con il principio di proporzionalità che in esso trova fondamento, nonché con il principio desumibile dall'art. 15 della direttiva UE 2018/2001 che richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie». La medesima disposizione vincola inoltre gli Stati membri ad adottare «misure appropriate per assicurare che: *a*) ...; *b*) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

22.9.1. Il sindacato di proporzionalità costituisce, infatti, un «aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (TAR Lazio, ordinanza n. 9164/2025, cit.). In particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale «il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di



obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)» (Corte costituzionale n. 56/2020).

22.9.2. La previsione di un divieto di natura generalizzata viola, dunque, il principio di necessaria proporzionalità, sacrificando in modo irragionevole la libertà di iniziativa economica e la tutela dell'ambiente (cui la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuisce).

Tra l'altro, come rilevato da questo Tribunale nella più volte citata ordinanza n. 146 del 2025, la l.r. n. 20 del 2024 ha «individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi al 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5 dell'art. 1 della l.r. n. 20/2024 in relazione agli allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lettera *c ter*), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021; per comprendere la portata ostativa di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde».

22.10. Le suindicate disposizioni della l.r. n. 20/2024 si pongono in contrasto, inoltre, con il principio di tutela dell'ambiente di cui all'art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni».

22.10.1. Il sacrificio incondizionato di tale principio in relazione alle aree classificate come non idonee dalla legge regionale, infatti, dal che consegue il divieto radicale di realizzare impianti FER appare al Collegio del tutto evidente e contrasta oltre che con l'art. 3 della Costituzione anche con l'art. 9, ponendosi in conflitto con l'orientamento della Corte costituzionale consolidatosi a partire dalla nota sentenza n. 85/2013 secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

22.10.2. In tale contesto, il divieto previsto dalla norma regionale si pone in contrasto anche con il principio di integrazione delle tutele riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea secondo cui «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile» (*cf.* Cons. Stato, sentenza n. 8167/2022).

La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate, infatti, solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'inflessibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili (in termini, Tribunale amministrativo regionale Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025).

22.10.3. Pertanto, il divieto posto dalla Regione Sardegna e, in particolare, l'art. 1, comma 5, della l.r. n. 20/2024 e i relativi allegati che individuano le aree non idonee, si pongono in contrasto anche con gli articoli 3 e 9 della Costituzione.

22.11. Da ciò discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 della Costituzione, in quanto la disciplina legislativa regionale in questione osta a qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

A tale riguardo, appare opportuno ribadire che, ai sensi dell'art. 20, comma 7, decreto legislativo n. 199/2021, «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

Il riferimento specifico alla valutazione operata «in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti», come osservato anche dal Tribunale amministrativo regionale Lazio nelle più volte ricordate ordinanze di rimessione della questione di legittimità della medesima l.r. n. 20/2024, «attesta che la riserva di proce-



dimento amministrativo per la dichiarazione di non idoneità, oltre che prevista dalle linee guida, è sancita a livello di normazione primaria anche nel regime di cui ai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto, con conseguente impossibilità per le regioni di impedire che tale valutazione si compia mediante il divieto, stabilito in via generale e astratta per legge, di realizzare gli impianti nelle aree non idonee».

22.12. I medesimi profili di incostituzionalità suesposti vanno ravvisati, per identici motivi, anche nella disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della l.r. n. 20/2024, ove si dispone che «Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità», e ciò sia in relazione agli articoli 117, primo e terzo comma (non essendo tale criterio di prevalenza previsto dalla legislazione statale, e determinando esso un *vulnus* ulteriore ai principi fissati dalla normativa euro-unitaria), sia in relazione agli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

22.13. Profili di incostituzionalità sussistono, infine, anche in relazione alla violazione della disciplina in materia di aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

22.13.1. In particolare, secondo la ricorrente, la legge regionale non avrebbe potuto in alcun modo prevedere, pena la sua incostituzionalità, un divieto assoluto di realizzare impianti FER in un'area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, né tantomeno ipotesi di non idoneità in aree che sono invece idonee ai sensi della normativa nazionale (come, invece, avvenuto rispetto alle aree previste negli allegati A, B, C, D, E ed F e, in particolare, per quanto rileva nel presente giudizio per le lettere t, w, u e bb dell'allegato B).

Anche in relazione a tale profilo, infatti, risultano violati i principi fondamentali della materia posti dal decreto legislativo n. 199/2021.

22.13.2. L'art. 20, comma 8, individua dalla lettera a) alla lettera c-*quater*) una serie di fattispecie che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee».

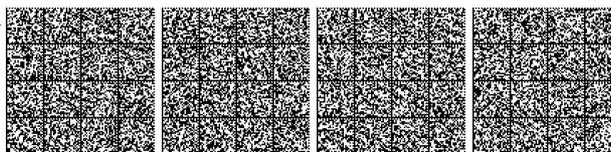
Sebbene tali aree siano definite «idonee *ex lege*» apparentemente soltanto in relazione alla fase transitoria fino all'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 20, comma 1, al tempo stesso quest'ultima disposizione prevede che il suddetto decreto ministeriale nello stabilire i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili debba tenere conto delle aree idonee di cui al comma 8 del medesimo art. 20.

22.13.3. Il decreto ministeriale 21 giugno 2024 aveva, peraltro, previsto all'art. 7, comma, 2 lettera c) la possibilità per le regioni, nell'individuazione delle aree idonee, di «fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Tuttavia, la IV sezione del Consiglio di Stato, con le ordinanze cautelari n. 4297, 4298, 4299, 4300, 4301, 4302 e 4304 del 2024 aveva sospeso l'efficacia di tale disposizione, già prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 20/2024, rilevando che «la norma appare [...] non pienamente conforme all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, il quale già elenca le aree contemplate come idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale».

Da ultimo, con la sentenza n. 9155/2025, il Tribunale amministrativo regionale Lazio ha annullato l'art. 7, comma 2, lettera c) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 proprio nella parte in cui non aveva introdotto una disciplina di salvaguardia delle aree idonee per i progetti in corso di autorizzazione.

22.13.4. Su tali basi, ha evidenziato questo Tribunale, con la già citata ordinanza n. 146 del 2025, che «il compito attribuito dalla disciplina statale sopra descritta al legislatore regionale è limitato all'individuazione puntuale delle singole aree idonee, ma questo pur sempre, nel rispetto dell'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con la conseguenza concreta che lo stesso legislatore regionale non può legittimamente vietare l'installazione di impianti produttivi da fonti rinnovabili su aree rientranti nell'elenco categoriale previsto dallo stesso art. 20, comma 8. Limite, questo, che costituisce un indispensabile strumento di attuazione dei sopra descritti obblighi assunti dall'Italia a livello unionale, certamente vanificati se ciascuna regione potesse liberamente ridurre le aree idonee all'installazione degli impianti, mettendo così in dubbio la tenuta complessiva del «sistema» preordinato alla realizzazione degli obiettivi unionali.

Tale impostazione ha, poi, trovato conferma normativa espressa all'art. 47 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, con cui è stato espressamente precisato, modificando il tenore testuale dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, che l'individuazione puntuale delle aree idonee mediante i decreti ministeriali previsti al medesimo comma 1 deve avvenire «tenuto conto delle aree idonee ai sensi



del comma 8): poiché il legislatore regionale, a sua volta, è tenuto a individuare le aree idonee «Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1» (così l'*incipit* dell'art. 20, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 199/2021), anche la sfera decisionale del legislatore regionale non può che trovare un limite invalicabile nello stesso elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021» (T.a.r. Sardegna, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146).

Nel richiamare la sentenza Corte costituzionale 12 marzo 2025, n. 28, la citata ordinanza ha altresì messo in luce come «anche tale pronuncia della Consulta conferma che il legislatore regionale — nell'individuare le aree idonee alla realizzazione degli impianti per cui è causa — è vincolato al *minimum* legale fissato da quello statale all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con cui già è stato operato un bilanciamento «a monte» tra l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli impianti e le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio direttamente incisi dalla realizzazione dei nuovi impianti; ciò comporta, altresì, che la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio di cui la Regione Sardegna trovi un limite nelle norme nazionali espressive, oltre che dei sopra descritti impegni internazionali, anche dei «principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie» della Regione Sardegna (così la citata sentenza n. 28/2025 della Consulta)» (ancora T.ar. Sardegna, ordinanza n. 146 del 2025, cit.)

23. In definitiva, per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1 e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, e per violazione altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sezione prima) così dispone:

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, comma 1 e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;*

b) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo;*

d) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.*

Così deciso in Cagliari nelle camere di consiglio dei giorni 11 giugno 2025 e 25 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente;

Gabriele Serra, primo referendario;

Roberto Montixi, referendario, estensore.

Il Presidente: BURICELLI

L'estensore: MONTIXI



N. 161

Ordinanza del 26 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da EF Agri Società Agricola a r.l. contro la Regione autonoma della Sardegna e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua tali aree al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all’art. 3, lettera *f*), *m*) ed *n*), art. 4, lettera *e*), dello statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione nonché secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che è vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee, come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Previsione che tale divieto si applica anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi) artt. 1, commi 1, lettera *a*), 5, 7, e Allegati A, B, C, D ed E.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA SARDEGNA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 904 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da EF Agri Società Agricola a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avv. Andrea Sticchi Damiani con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Contro:

Regione autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Floriana Isola e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del Ministro *pro tempore*; Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Cagliari, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico *ex lege* presso i suoi uffici in via Nuoro n. 50;

Per l’annullamento:

quanto al ricorso introduttivo:

della nota prot. n. 28950 del 26 settembre 2024, con la quale l’Assessorato della difesa dell’ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali, ha comunicato la «sospensione del procedimento» di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale del progetto agrivoltaico della società odierna ricorrente;



della nota dell'Assessorato della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna - Direzione generale dell'ambiente prot. n. 26528 del 3 settembre 2024, recante in oggetto «Applicazione delle misure di salvaguardia della legge regionale n. 5/2024 ai procedimenti di VIA non ancora conclusi»;

il tutto previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024 per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 3 della legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024,

e per l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia serbata dall'amministrazione competente alla conclusione dell'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.I.A., avviato con l'istanza trasmessa dall'odierna ricorrente in data 8 novembre 2023,

e per la condanna dell'amministrazione alla sollecita definizione del procedimento, chiedendo sin d'ora la nomina di un commissario *ad acta* in caso di perdurante o rinnovata inerzia dell'amministrazione a concludere il procedimento;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

della nota prot. n. 4777 del 13 febbraio 2025, con la quale l'Assessorato della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali, ha comunicato l'improcedibilità dell'istanza di *screening* VIA;

della nota prot. n. 1841 del 21 gennaio 2025, con la quale l'Assessorato della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna - Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali, ha comunicato il riavvio del procedimento di *screening* VIA al fine di «valutare gli effetti della legge regionale n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi»;

il tutto previa, se del caso, disapplicazione dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), commi 5 e 7 della legge regionale n. 20 del 5 dicembre 2024, nonché di tutti gli allegati alla predetta legge regionale n. 20/2024 e, in ogni caso, dell'allegato B, lettere *t*), *u*), *w*) punto 12, e *bb*), per contrasto con la normativa europea, ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 1, comma 1, lettera *a*), commi 5 e 7 della legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024 e di tutti gli allegati alla predetta legge regionale n. 20/2024 e, in ogni caso, dell'allegato B, lettere *t*), *u*), *w*) punto 12, e *bb*);

in via subordinata, e solo ove occorrer possa, per l'annullamento degli articoli 1, comma 2, lettera *b*); 3, comma 1; e 7, comma 2, lettera *c*), e comma 3 del decreto ministeriale 21 giugno 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 153 del 2 luglio 2024, adottato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministero della cultura e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e avente ad oggetto la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nella parte in cui prevede la possibilità per le regioni di individuare le superfici e le aree «non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», nonché la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199» e la possibilità di «stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri»;

e per l'accertamento dell'illegittimità della perdurante inerzia serbata dall'amministrazione competente alla conclusione dell'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.I.A., avviato con l'istanza trasmessa dall'odierna ricorrente in data 8 novembre 2023;

e per la condanna dell'amministrazione alla sollecita definizione del procedimento, chiedendo sin d'ora la nomina di un commissario *ad acta* in caso di perdurante o rinnovata inerzia dell'amministrazione a concludere il procedimento.

Visti il ricorso introduttivo, il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

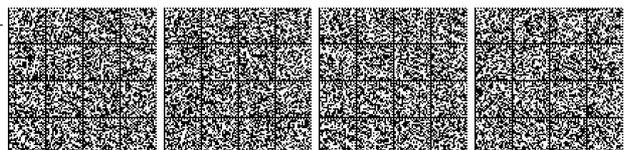
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione autonoma della Sardegna, dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, con i relativi allegati;

Visti gli articoli 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, 79, comma 1, c.p.a., e 295 del codice di procedura civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti: l'avv. Mattia Malinverni — in dichiarata sostituzione dell'avv. Andrea Sticchi Damiani — per la società ricorrente, l'avv. Floriana Isola per la Regione Sardegna e l'avv. dello Stato Annabella Risi per le amministrazioni statali resistenti;



*Premesso e considerato**quanto segue:*

1. In data 8 novembre 2023 la società EF AGRI Società agricola a r.l. ha presentato presso il Servizio valutazione impatti e incidenze ambientali della Regione Sardegna l'istanza per l'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale (c.d. *screening VIA*) ai sensi degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006, relativa a un progetto di impianto agri-voltaico sito nei Comuni di Siamaggiore e Solarussa (OR).

Ha rappresentato la ricorrente che il progetto, avente a oggetto un intervento «di pubblica utilità» ed «indifferibile e urgente» ai sensi dell'art. 12, comma 1 del decreto legislativo n. 387/2003 e art. 7-bis, comma 2-bis del decreto legislativo n. 152/2006, è incluso nell'allegato I-bis del testo unico dell'ambiente - TUA, approvato con decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto costituente opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR. Il progetto, inoltre, insiste su «area idonea» ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-quater) del decreto legislativo n. 199/2021.

2. Con nota prot. n. 28950 del 26 settembre 2024 il servizio VIA, decorso il termine perentorio di cui all'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 152/2006, ha tuttavia comunicato alla ricorrente «la sospensione del procedimento in epigrafe, sino al termine previsto nella sopraccitata legge regionale n. 5/2024 [...] considerato che con l'entrata in vigore della legge regionale 3 luglio 2024, n. 5 [...], la Regione Sardegna, in attuazione delle misure di salvaguardia ivi previste, ha stabilito "il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili (F.E.R.)", negli ambiti territoriali elencati all'art. 3, comma 1 della suddetta legge».

La società era, inoltre, venuta a conoscenza del fatto che la Direzione generale dell'ambiente, in seguito alla «moratoria» introdotta dalla legge regionale n. 5/2024 aveva comunicato agli uffici di sospendere i procedimenti di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale e relativi agli ambiti territoriali individuati dalla medesima legge presentate successivamente o in corso di istruttoria alla data di pubblicazione nel BURAS della legge regionale (4 luglio 2024).

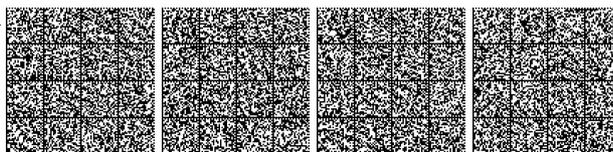
3. Con il ricorso introduttivo la società ha chiesto l'annullamento delle note impugnate, in epigrafe specificate, previa disapplicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 per contrasto con la normativa europea ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità del medesimo art. 3, nonché l'accertamento dell'inerzia serbata dall'amministrazione nel concludere il procedimento.

4. La ricorrente, in particolare, ha dedotto il vizio di violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 5/2024 e del quadro normativo di riferimento in materia di rinnovabili, deducendo che la norma regionale richiamata dal servizio VIA fosse inapplicabile al caso di specie, anche in virtù di una sua interpretazione costituzionalmente orientata, non venendo in rilievo un impianto già autorizzato, ma un procedimento in corso di svolgimento per la Verifica di assoggettabilità a VIA.

4. Con il secondo motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati derivante dall'illegittimità euro-unitaria dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024, disposizione che, pertanto, avrebbe dovuto essere disapplicata.

4.1. Il divieto di autorizzare e realizzare gli impianti FER previsto dall'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 5/2024 avrebbe, infatti, sottratto in modo indiscriminato il territorio regionale dal perseguimento dei *target* vincolanti per lo Stato italiano. In particolare, la direttiva UE 2018/2001, recepita dallo Stato italiano con il decreto legislativo n. 199/2021 ha fissato l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32% (poi aggiornato al 42,5% con la direttiva UE 2023/2413) e, all'art. 15, ha previsto il vincolo per gli Stati membri di adottare misure appropriate per assicurare che «a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure di cui al primo comma; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili», nonché l'adozione di zone di accelerazione per uno o più tipi di energie da fonti rinnovabili. Ugualmente il regolamento UE 2577/2022 ha stabilito il principio, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, della priorità della costruzione e dell'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

4.2. I provvedimenti impugnati, pertanto, nella misura in cui recepiscono e danno attuazione all'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 si pongono in contrasto con la normativa europea, frustrandone l'effetto utile. La normativa regionale, infatti, nella parte in cui vieta l'autorizzazione e la realizzazione di impianti FER si pone in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e coi *target* stabiliti a livello euro-unitario, con i principi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti FER, con la natura di interesse pubblico prevalente alla realizzazione di impianti FER, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. aree



di accelerazione, tra cui l'area in esame che si configura come idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera c-*quater*) del decreto legislativo n. 199/2021, con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione, che invece vengono estese di fatto alla totalità del territorio regionale.

5. Con il terzo motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024, ove interpretabile nel senso prospettato dall'assessorato ambiente (ovvero che il divieto di realizzare nuovi impianti comporti anche la sospensione delle procedure autorizzative in corso).

5.1. In primo luogo, infatti, l'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 3 della Costituzione, poiché nel prevedere la c.d. «moratoria» contrasterebbe con la normativa statale di riferimento che pone i principi fondamentali, vincolanti per le regioni, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e in particolare con l'art. 20, comma 6 del decreto legislativo n. 199/2021 secondo cui «Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione». Inoltre, la previsione impedirebbe in modo illogico e irragionevole una adeguata ponderazione degli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo la sospensione dei procedimenti autorizzativi in base alla loro mera pendenza e non per effetto dell'effettiva sussistenza di pregiudizi derivanti dall'installazione degli impianti.

La stessa giurisprudenza costituzionale, secondo quanto dedotto dalla ricorrente, ha più volte affermato che i principi fondamentali degli impianti FER sul territorio nazionale sono, in primo luogo, la compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole (*ex art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003*) e, in secondo luogo, che il solo potere conferito alle regioni è quello di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER con la precisazione che si deve trattare di una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, stigmatizzando invece interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

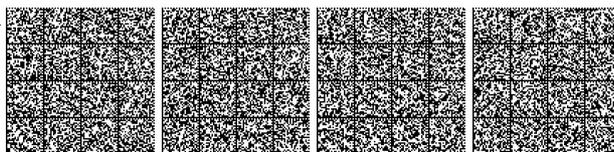
Le disposizioni regionali censurate, vietando l'autorizzazione e la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili in aree nelle quali il legislatore statale lo permette e prevedendo che siano le proprie «misure di salvaguardia» a trovare applicazione nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee *ex art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199/2021*, contrastano dunque con la normativa statale stessa che non ammette divieti o moratorie e che, in relazione alle aree non idonee, si limita ad attribuire alle regioni il potere di individuare tali aree mediante strumenti di programmazione senza che ciò comporti impedimenti assoluti alla localizzazione degli impianti FER.

In sintesi, dunque, la norma regionale eccederebbe, secondo la ricorrente, le competenze in materia, i cui principi fondamentali sono stabiliti dallo Stato e rispetto ai quali si porrebbe in frontale contrasto.

5.2. Inoltre, secondo la ricorrente, poiché la disciplina statale è di derivazione eurounitaria sussisterebbe altresì l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione, della legge regionale che, vietando indiscriminatamente l'autorizzazione e la realizzazione di nuovi impianti, è idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina europea.

5.3. In terzo luogo, l'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 si porrebbe in contrasto con l'art. 9 della Costituzione, e, dunque, con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in misura rilevante le energie rinnovabili, e con il principio di integrazione di cui all'art. 11 del TFUE (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Le esigenze di tutela dell'ambiente, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia *green* al fine di tutelare l'ambiente.

5.4. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì gli articoli 3 e 41 della Costituzione, avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 della Costituzione, nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 della Costituzione, anche sotto il profilo della manifesta sproporzionalità, irrazionalità, irragionevolezza e arbitrarietà della disposizione impugnata. Infatti, l'opzione perseguita dal legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare



iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica astrattamente perseguiti.

Ciò avverrebbe in virtù dell'obiettivo di scongiurare un rischio (l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER ex art. 1, comma 2, legge regionale n. 5/2024) oltre che indimostrato, anche inesistente soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.

6. Con un quarto motivo di ricorso la società ha dedotto l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'amministrazione sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

L'art. 19 ai commi 6 e 11 del TUA prevede un termine perentorio di quarantacinque giorni decorrente dalla scadenza del termine di trenta giorni cui al precedente comma 4 per l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, termini che, nel caso di specie, sarebbero ampiamente decorsi in quanto l'amministrazione avrebbe dovuto adottare il provvedimento entro il 5 febbraio 2024).

7. Con ricorso per motivi aggiunti del 18 febbraio 2025 la società ricorrente ha chiesto, in primo luogo, l'annullamento della nota in data 21 gennaio 2025 con la quale il servizio VIA ha comunicato il riavvio del procedimento di *screening* VIA al fine di «valutare gli effetti della legge regionale n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi».

7.1. Nelle more del giudizio, infatti, la regione con la nota impugnata, pur comunicando il formale riavvio del procedimento di *screening* VIA, ha nella sostanza reiterato la sospensione dell'*iter* attivando il suindicato sub-procedimento. In data 6 dicembre 2024, infatti, era entrata in vigore la legge regionale n. 20/2024 con cui il legislatore ha abrogato la precedente legge regionale n. 5/2024 e ha introdotto una disciplina normativa relativa alle aree non idonee (che, invece sarebbe riservata a un atto di programmazione amministrativa), introducendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e alla realizzazione di impianti FER localizzati in tali aree, senza peraltro recepire le indicazioni sulle aree idonee individuate dal legislatore statale e prevedendo persino che la declaratoria di non idoneità prevalga su quella di idoneità.

La regione, con la nota impugnata, avrebbe illegittimamente aggravato il procedimento con un'attività istruttoria non prevista dalla normativa statale e finalizzata a valutare gli effetti sul progetto della ricorrente di una legge regionale manifestamente incostituzionale e anti-comunitaria.

7.2. Con lo stesso ricorso per motivi aggiunti la società ricorrente ha chiesto l'annullamento, quale atto propriamente lesivo, della nota prot. n. 4777 del 13 febbraio 2025 con la quale il servizio VIA ha comunicato gli esiti di tale asseritamente illegittimo sub-procedimento, disponendo l'improcedibilità dell'istanza di *screening* VIA alla luce del fatto che il progetto ricadrebbe in alcune aree non idonee ai sensi dell'allegato B della legge regionale n. 20/2024 per l'installazione di impianti agri-voltaici, con conseguente applicazione del divieto di cui all'art. 1, comma 5 della medesima legge regionale.

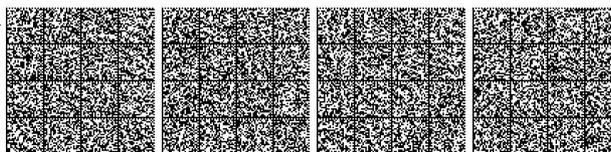
8. Con un primo motivo, la società ricorrente ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati in via derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), commi 5 e 7, legge regionale n. 20/2024 (e dei relativi allegati), nella parte in cui — disciplinando in carenza di potere con atto normativo le aree non idonee, prevedendo un divieto aprioristico all'autorizzazione e all'installazione di impianti FER nelle aree qualificate dalla medesima legge come «non idonee» e sancendone la prevalenza perfino rispetto alla disciplina delle aree c.d. «idonee» — violerebbe apertamente la normativa primaria di riferimento.

8.1. La regione, innanzitutto, con legge regionale (art. 1, comma 1, lettera *a*) avrebbe proceduto in via principale e prioritaria all'individuazione delle aree non idonee (peraltro configurandole come divieti preventivi), per poi individuare anche quelle idonee, residuali sia nella loro entità che negli effetti del loro riconoscimento. Così facendo, l'art. 1 della legge regionale si sarebbe posto in contrasto con i principi fondamentali della materia, desumibili dal combinato disposto dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e delle Linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010 (che configurano le aree non idonee come strumento di accelerazione, dal contenuto non vincolante e pongono una riserva di procedimento amministrativo sul punto), nonché con il decreto legislativo n. 199/2021, il quale:

1) all'art. 20, comma 4, accorda priorità e prevalenza all'individuazione delle aree idonee, assegnando alla Regione il compito di provvedere con fonte legislativa esclusivamente in merito a tale tipologia di aree;

2) all'art. 18, rinvia a un momento successivo all'individuazione delle aree idonee, a valle dell'aggiornamento delle Linee guida nazionali, l'aggiornamento della disciplina delle aree non idonee, confermando la riserva di procedimento.

9.1.1. In particolare, l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 ha fissato il principio di generale utilizzabilità di tutti i terreni per la realizzazione di impianti FER, salvo il potere delle regioni di individuare, nei limiti di quanto previsto dalle Linee guida nazionali emanate a completamento della disciplina primaria, le aree non idonee. Queste



ultime non si configurano come divieti preventivi, ma costituiscono uno strumento di accelerazione, non vincolante (v. paragrafo 17 e allegato 3 del decreto ministeriale 10 settembre 2010), la cui individuazione deve avvenire previa apposita istruttoria e confluire in un atto di pianificazione (a carattere amministrativo, dunque, e non normativo), dovendosi motivare la incompatibilità in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. L'individuazione delle aree non idonee dovrebbe avvenire, dunque, con uno strumento amministrativo flessibile, in modo da garantire l'opportuno bilanciamento degli interessi in gioco nella concreta sede procedimentale.

9.1.2. Tale generale impianto normativo ha trovato piena conferma anche nel decreto legislativo n. 199/2021. Ed infatti, l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 stabilisce espressamente che i decreti ministeriali recanti principi e criteri in materia di aree idonee e non idonee devono prioritariamente individuare i criteri per l'individuazione delle aree idonee, assegnando alle Regioni il compito di procedere alla piena attuazione della norma con atto di fonte legislativa limitatamente alle aree idonee (comma 4). L'art. 20, invece, non attribuirebbe alle regioni il potere legislativo in merito alle aree non idonee, così come confermato anche dall'art. 18, comma 3, il quale prevede che solo a seguito dell'individuazione delle aree idonee si potrà porre in essere la valutazione di cui all'art. 17 delle linee guida che impone alle regioni di operare un congruo bilanciamento degli interessi.

9.1.3. Di qui la evidente incostituzionalità della legge regionale n. 20/2024, che si pone in contrasto coi principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 e dal decreto legislativo n. 199/2021 per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

9.2. Deduce la ricorrente che la violazione dei principi fondamentali della materia e la conseguente incostituzionalità della legge regionale deriverebbe anche dal divieto aprioristico di autorizzare e realizzare impianti FER in aree non idonee posto dall'art. 1, commi 5 e 7 della legge regionale n. 20/2024.

I principi fondamentali della materia fissati dalla legislazione dello Stato, infatti, costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili. Tali principi fondamentali, secondo la giurisprudenza amministrativa e costituzionale, sono costituiti in particolare dalla compatibilità *ex lege* degli impianti con le aree agricole (ex art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003) e il potere delle regioni di individuare aree non idonee all'installazione di impianti FER, ma mediante una indicazione di massima da operare con un atto di pianificazione da bilanciare e ponderare nella sede del procedimento amministrativo, dovendosi stigmatizzare, invece, interventi normativi volti a precludere la realizzazione di impianti FER su ampie porzioni del territorio regionale.

L'art. 1 della legge regionale n. 20/2024, nell'introdurre il suddetto divieto aprioristico si pone in contrasto con tali principi fondamentali, eccedendo le competenze in materia. Peraltro, gli allegati, A, B, C, D ed E alla legge regionale individuano una serie di aree non idonee che corrispondono alla quasi totalità del territorio sardo, introducendo di fatto un divieto generalizzato.

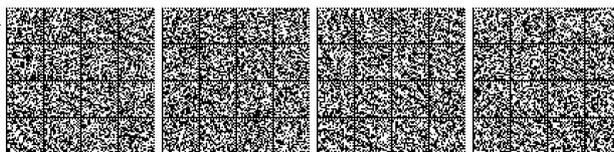
La ricorrente, pertanto, ha chiesto la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 e, in particolare, degli articoli 1, commi 5 e 7, in relazione agli articoli 117, comma 3 della Costituzione (per violazione dei suindicati principi fondamentali della materia stabiliti dallo Stato) e all'art. 3 della Costituzione, in quanto le previsioni in questione impedirebbero, in modo illogico e irragionevole, una adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, trascurando l'interesse pubblico alla realizzazione di impianti FER e imponendo l'inefficacia dei provvedimenti autorizzativi già conseguiti.

Inoltre, poiché la disciplina di riferimento è di derivazione euro-unitaria, la ricorrente ha dedotto altresì la violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, essendo la disciplina regionale idonea a pregiudicare gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale in attuazione della disciplina unionale sul c.d. *Green Deal* europeo.

9.2.1. Sotto altro profilo, l'art. 1, comma 5, sopra citato sarebbe incostituzionale in quanto l'inidoneità dell'area, a differenza di quanto previsto dalla legge regionale, non comporta *tout court* il divieto di installazione di impianti FER, gravando sull'amministrazione l'onere di effettuare una puntuale istruttoria al fine di bilanciare gli interessi coinvolti.

Ciò è stabilito dalle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 (allegato 3, lettera *d*) ed è stato chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale secondo cui anche nel caso di aree non idonee opera una riserva di procedimento amministrativo, sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato.

Lo stesso decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024 (recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili») sulla cui base è stata emanata la legge regionale n. 20/2024, non abilita in alcun modo le regioni a introdurre divieti aprioristici di autorizzare e realizzare impianti FER nelle aree individuate come «non idonee».



9.3. La ricorrente deduce, poi, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 7 della legge regionale n. 20/2024 e dei relativi allegati per violazione dei principi fondamentali della materia anche sotto il profilo della violazione della disciplina delle aree idonee *ex art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021*.

9.3.1. Con specifico riferimento alle fattispecie di non idoneità di cui alla nota regionale impugnata che ha disposto l'improcedibilità dell'istanza della ricorrente, le lettere *t), u) e w)*, punto 12, allegato B, prevedono che sono aree non idonee per l'installazione di impianti agri-voltaici di grande taglia «i beni culturali (immobili e aree) sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed aree circostanti che distano meno di 7 chilometri da essi, in linea d'aria da essi», gli «immobili e le aree di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136, comma 1 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed aree circostanti che distano meno di 7 chilometri da essi», nonché «aree e immobili caratterizzati da edifici e manufatti di valenza storico- culturale, architettonica, archeologica, di cui all'art. 48 delle NTA del PPR, ed aree circostanti che distano meno di 3 chilometri, in linea d'aria, calcolati a partire dal perimetro della fascia di tutela condizionata».

Tali norme contrasterebbero, secondo la ricorrente, con l'art. 20, comma 8, lettera *c-quater)* del decreto legislativo n. 199/2021 secondo cui sono considerate aree idonee *ex lege* quelle che non sono «ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo. La fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di [...] 500 m per gli impianti fotovoltaici».

9.3.2. Anche le ipotesi di non idoneità prevista dalla *bb)* dell'allegato B alla legge regionale n. 20/2024, riferita alle «zone urbanistiche omogenee E “Agricole”», che sarebbe illegittima, in quanto sussiste una compatibilità *ex lege* delle aree agricole, riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

9.3.3. Rappresenta la ricorrente, inoltre, come lo stesso Consiglio di Stato con ordinanze cautelari n. 4297, n. 4298, n. 4299, n. 4300, n. 4301, n. 4302 del 2024 (peraltro prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024) abbia sospeso l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lettera *c)* del decreto ministeriale 21 giugno 2024 che, nel prevedere la «possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8» del decreto legislativo n. 199/2021, consentiva in astratto alle regioni di derogare alla disciplina primaria sulle aree idonee.

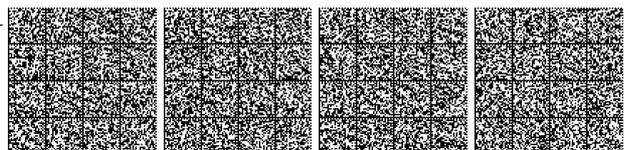
9.4. La società ricorrente ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto dall'art. 1, commi 5 e 7, della legge regionale n. 20/2024 per violazione degli articoli 3, 9 e 41 della Costituzione.

9.4.1. Sotto un primo profilo, infatti, la legge regionale si porrebbe in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente, cui contribuiscono in maniera rilevante le energie rinnovabili. Anche il regolamento UE n. 2577/2022 ha previsto che la realizzazione degli impianti FER debba essere considerata di «interesse pubblico prevalente ... in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi» (art. 3). Pertanto, il divieto previsto dalla norma regionale si porrebbe in contrasto con il principio di integrazione delle tutele, riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 del TFUE (secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile). Tali esigenze di tutela, inoltre, impongono di operare un bilanciamento dei vari interessi in concreto nell'ambito del procedimento amministrativo, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale. La legge regionale e i provvedimenti impugnati, invece, sottrarrebbero alla sede propria del procedimento amministrativo tale attività di bilanciamento, introducendo un divieto aprioristico contrastante con l'esigenza prioritaria di incrementare la produzione di energia *green* al fine di tutelare l'ambiente.

9.4.2. Inoltre, secondo la ricorrente, la disposizione in esame violerebbe altresì l'art. 41 della Costituzione, avendo introdotto in modo inaspettato un divieto generale di autorizzazione e realizzazione di impianti, così sacrificando la libertà di iniziativa privata e l'affidamento della società ricorrente; l'art. 97 della Costituzione, nella misura in cui, trascurando le attività amministrative già svolte dalle autorità competenti, pregiudica il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di doverosità dell'azione amministrativa; l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della proporzionalità, non sussistendo i presupposti di necessità e idoneità della misura adottata rispetto all'obiettivo asseritamente perseguito di tutela del territorio agrario.

Infatti, l'opzione perseguita dal Legislatore regionale di porre un generale ed indiscriminato divieto di autorizzare e realizzare iniziative FER risulta viziata, sotto il profilo della proporzionalità della misura adottata, in quanto destinata ad incidere in maniera pregiudizievole sugli interessi privati e sugli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica aspramente perseguiti.

Ciò avverrebbe in virtù di un obiettivo (di scongiurare l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalla realizzazione degli impianti FER *ex art. 1, comma 1, lettere c) e d)* della legge regionale n. 20/2024) oltre che indimostrato, anche inesistente soprattutto nel caso degli impianti agri-voltaici come quello in esame.



10. La società ricorrente ha censurato gli atti impugnati anche in via autonoma e derivata dalla contrarietà al diritto euro-unitario della legge regionale n. 20/2024.

10.1. La disciplina regionale, infatti, avrebbe dovuto essere disapplicata dall'amministrazione in quanto contraria al principio di massima diffusione delle forme di produzione di energia rinnovabile sancito dalle norme eurounitarie e, in particolare, dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE nonché dalle più recenti direttive UE 2018/2001 e 2023/2413, come completate dal regolamento UE 2577/2022 e dalla recente raccomandazione UE 2024/1343.

La nota impugnata, pertanto, sarebbe illegittima in via autonoma avendo violato l'obbligo giuridico di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle euro-unitarie.

10.2. In secondo luogo, la nota impugnata risulterebbe illegittima anche in via derivata dalla legge regionale contrastante con la normativa europea.

Il divieto posto dalla legge regionale, infatti, sottrae in modo indiscriminato il territorio regionale dalla localizzazione degli impianti FER, così impedendo il raggiungimento dei *target* vincolanti per lo Stato italiano fissati dalla normativa europea, oltre a porsi in contrasto coi principi di derivazione europea di massima diffusione delle fonti rinnovabili, di semplificazione dei procedimenti autorizzativi, con la natura di interesse pubblico prevalente dell'installazione di impianti FER rispetto ad altri interessi in potenziale conflitto, con l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle c.d. zone di accelerazione, quali le aree idonee ex art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 e con l'obiettivo di ridurre al minimo le c.d. zone di esclusione.

11. Con il terzo motivo di ricorso, la società ha inoltre dedotto l'illegittimità *in parte qua* del decreto ministeriale 21 giugno 2024 che, al combinato disposto degli articoli 1, comma 2, lettera *b*) e 3, comma 1, prevede che le regioni con propria legge individuino sul rispettivo territorio superfici e aree non idonee.

In realtà, evidenzia la ricorrente che, in via principale, il decreto ministeriale costituisce esso stesso parametro di incostituzionalità della normativa regionale in quanto, a differenza della legge regionale n. 20/2024, non prevede in alcun modo l'esplicito divieto generale e aprioristico di autorizzare e realizzare impianti fotovoltaici ed eolici in aree c.d. «non idonee», né tantomeno prevede la prevalenza della disciplina delle aree non idonee su quella delle aree c.d. idonee ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

Inoltre, posto anche che il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia delle disposizioni del decreto ministeriale, «solo formalmente il decreto costituisce il parametro sulla cui base è stata adottata la legge regionale, dal momento che l'efficacia delle disposizioni che in astratto potevano consentire alla regione di derogare *in peius* alla normativa statale era stata (ed è tuttora) sospesa in data anteriore all'emanazione della nuova legge regionale».

Solo in via ulteriormente subordinata dunque, i.e. laddove si ritenesse di interpretare il decreto ministeriale nel senso di abilitare la regione ad intervenire con disposizioni quali quelle della cui legittimità costituzionale si dubita, la ricorrente lo impugna per i seguenti motivi.

11.1. Il decreto ministeriale contrasterebbe, infatti, con l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 e, in particolare, con il comma 4 che limiterebbe la potestà normativa della regione all'individuazione delle sole aree idonee.

11.2. In secondo luogo, il Decreto sarebbe illegittimo in relazione a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, lettera *c*) che conferisce alle regioni la possibilità di far salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021.

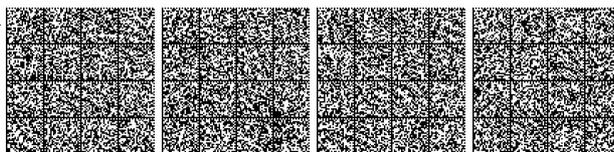
L'efficacia di tale disposizione, peraltro, è stata sospesa dal Consiglio di Stato, che ha negato spazio per una più restrittiva disciplina regionale rispetto a quella di cui all'art. 20, comma 8.

La disposizione regolamentare, dunque, nel consentire in astratto alle regioni di derogare *in peius* alla legislazione statale in materia di aree idonee, si pone in contrasto con la normativa primaria di riferimento.

11.3. La ricorrente censura, infine, l'illegittimità del Decreto anche nella misura in cui, anziché limitarsi a dettare criteri uniformi per i legislatori regionali ai fini dell'individuazione delle aree idonee (come prescritto all'art. 20, comma 1, decreto legislativo n. 199/2021), ha direttamente dichiarato la non idoneità di alcune aree del territorio nazionale, disponendo all'art. 7, comma 3 che «sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

11.4. Tale disposizione, inoltre, laddove letta nel senso di vietare l'installazione di impianti FER nelle aree non idonee, risulterebbe illegittima anche per contrasto con i principi fondamentali in materia come sopra richiamati.

12. Col quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti, infine, la società ricorrente ha ribadito l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'amministrazione precedente sull'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.



13. Si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, rilevando, innanzitutto, come con le ordinanze del TAR Lazio n. 9164 e n. 9168 del 2025 sono state rimesse in via incidentale alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 3, nonché degli allegati della legge regionale n. 20/2024.

13.1. La regione ha, inoltre, dedotto che essa sarebbe dotata ai sensi dell'art. 117, comma 6 della Costituzione, e art. 6 dello statuto speciale, di competenza legislativa esclusiva (e amministrativa) nella materia di tutela e pianificazione paesaggistica e nelle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste (art. 3, statuto speciale), nonché di competenza concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», ai sensi dell'art. 4 dello statuto.

13.1.1. In detto contesto, la legge regionale n. 20/2024 è stata adottata dalla regione nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva.

Tale prospettiva troverebbe conferma anche nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 28/2025 laddove si è affermato che le regioni, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui (così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024) fino al 2030, possono esercitare la più ampia discrezionalità nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di impianti FER.

13.1.2. La legge regionale, inoltre, avrebbe operato nei limiti della potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica». Il decreto legislativo n. 199/2021, all'art. 20, comma 1, rimanda a un decreto ministeriale la determinazione dei criteri per l'individuazione sia delle aree idonee che di quelle non idonee. Tale decreto ministeriale, adottato il 21 giugno 2024 avrebbe disposto che le regioni definiscano con legge non solo quali sono le aree idonee, ma anche quali quelle non idonee e ordinarie (v. art. 3, mai impugnato).

13.1.3. La regione, poi, in applicazione dello stesso decreto legislativo n. 199/2021, che peraltro salvaguarda esplicitamente all'art. 49 le competenze delle regioni a statuto speciale, tenuto conto dell'obiettivo concordato con lo Stato (art. 2, decreto ministeriale 2024), avrebbe svolto una istruttoria basata sulle condizioni specifiche del territorio individuando le aree idonee in modo tale da garantire non solo il raggiungimento, ma anche il superamento degli obiettivi di potenza da raggiungere al 2030.

13.1.4. Con l'individuazione delle aree idonee la regione avrebbe, dunque, garantito il rispetto degli obiettivi di potenza complessiva introducendo una disciplina atta a preservare al massimo il patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, ambientale, senza tuttavia escludere del tutto la possibilità di installare nelle aree e superfici non idonee impianti FER, in ossequio al principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e fermo restando che ogni altra area (in cui non viga il divieto di impianti fotovoltaici con moduli a terra) deve ritenersi residualmente soggetta al regime autorizzatorio ordinario e potrebbe, quindi, ospitare l'installazione di impianti.

Ciò emergerebbe dall'analisi degli allegati in cui, tenendo conto della rilevanza paesaggistica, culturale, etc., si è proceduto a classificare le aree come non idonee, dopo aver individuato quelle idonee, prevedendo una distinzione tra tipologie e tagli di impianti FER e consentendone la realizzazione in seguito a un puntuale bilanciamento.

13.2. Anche gli assunti della ricorrente in merito alla previsione di un divieto assoluto, secondo l'amministrazione regionale, sarebbero infondati in quanto sarebbero stati previsti elementi di flessibilità, da valutare caso per caso anche nelle aree non idonee, tra cui in particolare gli articoli 1, commi 4, 5 e 7, ultimo capoverso, 3, comma 4, allegato G, comma 2 (che peraltro alla lettera c) prevederebbe misure di incentivo per la realizzazione degli impianti agri-voltaici). Inoltre, negli allegati (lettere b), c), e negli allegati A, B, C) sarebbero consentiti impianti in aree definite non idonee.

13.3. La legge regionale sarebbe conforme anche all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021 che si limiterebbe ad elencare una serie di aree da ritenere idonee nelle more della loro concreta individuazione da parte delle regioni, sulla scorta dei criteri elencati nel decreto ministeriale 21 giugno 2024. Si tratterebbe, dunque, di una disposizione transitoria, che non individuerrebbe un *minimum* immodificabile di aree idonee.

13.4. Privi di rilievo sarebbero i richiami effettuati dalla ricorrente all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e al decreto ministeriale del 10 settembre 2010 in quanto superati dalla più recente normativa statale che, prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarderebbe, al contempo, le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

13.5. In relazione all'affidamento della ricorrente (e alla presunta violazione degli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione), la regione ha dedotto che i commi 2 e 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 20/2024 darebbero applicazione al principio generale del *tempus regit actum* e non prevederebbero un regolamento irrazionale che frustrerebbe situazioni consolidate e certe, e ciò anche alla luce della natura precaria dello stesso regime autorizzatorio (e ancor più nella fase di *screening*).

Neanche il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 prevederebbe, peraltro, una norma di salvaguardia per i procedimenti autorizzatori in corso al momento della sua entrata in vigore: pertanto, alcun affidamento poteva essersi consolidato sul tenore delle disposizioni previgenti, in ragione della transitorietà della normativa e della evoluzione del quadro normativo di riferimento.



13.6. Quanto alla dedotta violazione delle norme euro-unitarie, con conseguente asserita illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, secondo la regione non sarebbero stati evidenziati i profili specifici di contrasto con il diritto dell'Unione europea né indicato in che modo la normativa regionale impedirebbe di rispettare l'obiettivo di potenza alla stessa attribuito.

14. Si sono costituiti in giudizio altresì il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero della cultura, il ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccedendo l'incompetenza territoriale del TAR Sardegna in favore del TAR Lazio in relazione alle censure sollevate avverso il decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri.

15. All'udienza dell'11 giugno 2025 la causa è stata discussa e quindi trattenuta in decisione.

16. Ritiene il collegio rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, (comma 1, lettere *a*), *e*), commi 5 e 7 della legge regionale n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3, 9, 41, 97 e 117, commi 1 e 3 della Costituzione, dedotte dalla ricorrente con il ricorso per motivi aggiunti. Pertanto, si reputa necessario sospendere il giudizio per consentire il controllo incidentale di costituzionalità sulle questioni di seguito indicate.

17. Ricorre, innanzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della disposizione contestata.

17.1. In via preliminare, il collegio deve evidenziare come sia infondata e da respingere l'eccezione di incompetenza territoriale di questo tribunale, in favore del T.A.R. per il Lazio, sollevata dalle amministrazioni statali resistenti.

In senso contrario infatti, si rileva come i provvedimenti impugnati, in particolare con i motivi aggiunti, si fondano esclusivamente sulla legge regionale n. 20 del 2024 e non già sul decreto ministeriale 21 giugno 2024, sicché tale decreto non rientra nel perimetro delle questioni giuridiche rilevanti nel caso che occupa.

Invero, la legge regionale n. 20 del 2024 è un atto di fonte legislativa espressione della potestà legislativa attribuita alla Regione Sardegna dalle disposizioni di cui agli articoli 3 e 4 dello statuto speciale, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e ciò lasciando momentaneamente in disparte la questione del superamento dei limiti da rispettare indicati in Costituzione, oggetto della verifica di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui si dirà tra breve, senza che perciò rilevi in via decisiva l'esistenza del decreto ministeriale 21 giugno 2024.

D'altronde, a conferma dell'autonomia delle due fonti, come ha rilevato il T.A.R. per il Lazio nell'ordinanza n. 9164 del 13 maggio 2025, con la quale sono state rimesse al giudizio della Corte costituzionale alcune questioni di legittimità costituzionale della medesima legge regionale n. 20 del 2024 (su cui v. *infra*), «l'eventuale annullamento del decreto [decreto ministeriale 21 giugno 2024] sul punto sarebbe peraltro, allo stato e in presenza delle disposizioni recate dalla legge regionale n. 20/2024, privo di ogni utilità per la parte ricorrente. Essa, infatti, non potrebbe comunque ulteriormente coltivare i progetti sopra citati, in quanto la disciplina legislativa regionale costituirebbe a tal riguardo un ostacolo assoluto».

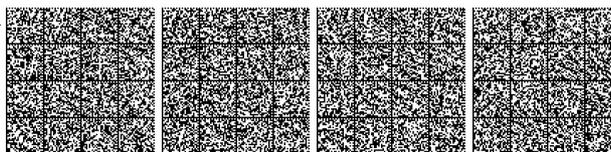
Peraltro, come rilevato dalla difesa della parte ricorrente in sede di discussione orale all'udienza pubblica dell'11 giugno 2025, EF Agri non ha più neppure interesse alle censure inerenti direttamente il decreto ministeriale 21 giugno 2024, proposte in via subordinata, essendo intervenuto il suo annullamento, almeno *in parte qua*, per via giurisdizionale, ad opera della sentenza T.A.R. Lazio, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155.

17.2. Ciò posto, e passando adesso al merito, le note impugnate con il ricorso per motivi aggiunti e, in particolare, la nota dell'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente prot. n. 4777 del 13/2/2025 dell'Assessorato della difesa dell'ambiente, con la quale è stata comunicata alla società ricorrente l'improcedibilità dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, fondano, in via esclusiva, le ragioni del diniego sull'istanza facendo riferimento all'entrata in vigore della disciplina recata dalla legge regionale n. 20/2024 e, nella specie, all'introdotta divieto di realizzare impianti FER sulle aree classificate dalla medesima legge come non idonee; divieto di realizzazione degli impianti che si applica anche con riferimento alle istanze di autorizzazione presentate prima dell'entrata in vigore della legge (art. 1, comma 5, legge regionale n. 20/2024).

Di conseguenza, l'eventuale accertamento dell'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 determinerebbe un automatico travolgimento, per illegittimità derivata, degli atti adottati dall'amministrazione regionale.

In particolare, la nota impugnata con il ricorso per motivi aggiunti proposti il 13 febbraio 2025 ha disposto l'improcedibilità dell'istanza di c.d. *screening* VIA della ricorrente alla luce del fatto che l'impianto agrivoltaico in progetto ricadrebbe in aree non idonee, così come individuate dall'allegato B, lettere *t*), *u*), *w*) e *bb*) della legge regionale n. 20/2024 e su cui, pertanto, ai sensi del predetto art. 1, comma 5, vige il divieto di realizzare impianti FER anche per progetti — come nel caso in esame — presentati prima dell'entrata in vigore della medesima legge regionale.

Di qui l'evidente rilevanza, nel caso di specie, della questione di legittimità costituzionale che si va a sollevare.



18. In secondo luogo, il prospettato conflitto dell'art. 1, commi 5 e 7 della legge regionale n. 20/2024 con i principi radicati negli articoli 3, 9, 41, 97 e, soprattutto, con l'art. 117, commi 1 e 3 della Costituzione, nonché con l'art. 3, comma 1 dello statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, si presenta, ad avviso del collegio, «non manifestamente infondato» ai sensi del medesimo art. 23 della legge n. 87/1953.

19. Preliminarmente, occorre rilevare come l'intervento normativo di cui alla legge regionale n. 20/2024 è stato posto in essere, secondo quanto riportato all'art. 1, comma 1, lettera *a*) della medesima legge, al fine di individuare le «aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all'art. 3, lettere *f*), *m*) e *n*), art. 4, lettera *e*) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio».

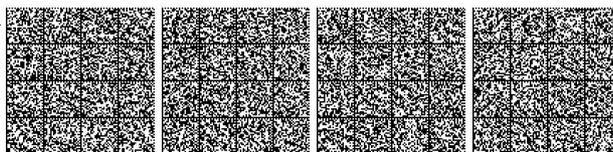
19.1. Quanto all'ambito di competenza legislativa interessato dalla legge regionale, vengono dunque in rilievo, nel caso di specie, la potestà legislativa primaria in materia di «edilizia e urbanistica» riconosciuta dallo Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna all'art. 3, comma 1, lettera *f*) — e la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, recante norme di attuazione dello statuto speciale anzidetto —, nonché la potestà legislativa di cui alla lettere *m*) («esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della regione relativi alle miniere, cave e saline») e *n*) («usi civici») del medesimo art. 4. Va richiamata altresì la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e prevista anche dall'art. 4, lettera *e*), dello statuto - produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

19.2. L'oggetto della legge regionale in discorso (recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi») e la *ratio* perseguita (di attuazione e comunque di osservanza della disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile di cui al decreto legislativo n. 199/2021) rendono, tuttavia, evidente come il prioritario ambito di potestà legislativa autonoma attinto sia quello statutario in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e* e dello statuto speciale).

19.3. Come osservato, infatti, dalla Corte costituzionale in relazione all'abrogata legge regionale n. 5/2024 di c.d. moratoria (che aveva previsto «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili») e sulla cui base era stato adottato il provvedimento di sospensione del procedimento di *screening* impugnato con il ricorso principale), tale legge regionale, «pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e*) dello statuto speciale). In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze — quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata — devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia» (Corte costituzionale, n. 28 del 2025).

20. Premesso, dunque, che nel caso di specie viene in rilievo una competenza legislativa regionale «di autonomia» che deve essere esercitata, in ogni caso, nel rispetto dei principi fondamentali e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» di cui è espressione la disciplina statale di cui al decreto legislativo n. 199/2021, ritiene il collegio che le disposizioni della legge regionale n. 20/2024 e, segnatamente, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera *a*) e commi 5 e 7, e di cui agli allegati da A a E della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 contrastino coi principi stabiliti dalla legge statale e dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione autonoma della Sardegna per espressa previsione statutaria.

21. In primo luogo, ritiene il collegio non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 con riferimento specifico alle disposizioni suindicate, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla previsione, con legge regionale, delle aree non idonee (che, come si dirà anche più avanti, riguardano aree vastissime del territorio isolano).



Da questo punto di vista, infatti, la disciplina regionale sembra porsi in conflitto con i principi fondamentali della materia individuati nell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021.

21.1. Osserva, infatti, il collegio che l'art. 20, comma 4 del decreto legislativo n. 199/2021 limita la potestà legislativa delle regioni soltanto all'individuazione puntuale delle aree idonee: «conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le regioni individuano con legge le aree idonee, anche con il supporto della piattaforma di cui all'art. 21».

Su tale base normativa, questo tribunale, nel rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale analoga alla presente, dopo avere riepilogato il quadro di riferimento normativo europeo e statale in materia, ha già ritenuto che «la legge della Regione Sardegna n. 20/2024 ha, invece, introdotto una disciplina, sulla quale si fondano gli atti impugnati nel presente giudizio, che — ad avviso del collegio — non pare proprio conformarsi al sopra descritto quadro normativo europeo e nazionale, avendo la suddetta legge regionale:

individuato molteplici aree inidonee all'installazione degli impianti, mentre, come si è detto, il compito del legislatore regionale è (soltanto) quello di individuare puntualmente le «aree idonee» quali beneficiarie di apposita accelerazione autorizzativa, senza intaccare l'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021 (...)» (T.A.R. Sardegna, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146).

21.2. Ritiene il collegio che non conduca a diverso esito neppure quanto previsto dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, emanato in attuazione dell'art. 20, comma 1 del medesimo decreto legislativo n. 199/2021 ed è per questo, infatti, che non si pongono nel presente giudizio questioni inerenti alla (il)legittimità del decreto in parola.

Tale decreto ha espressamente previsto al comma 1, comma 2, lettera *b*), che «In esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio ... *b*) superfici e aree non idonee: aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni» e, all'art. 3 ha previsto che «Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, comma 1 del presente decreto, le regioni individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le aree di cui all'art. 1, comma 2, secondo i principi e criteri previsti dal Titolo II del presente decreto».

La disposizione da ultimo trascritta non è in effetti stata oggetto dell'annullamento giurisdizionale parziale che ha interessato il decreto ministeriale ad opera della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, n. 9155 del 2025, che ha ritenuto l'art. 3 legittimo pur interpretandolo nel senso di consentire alle regioni di individuare con legge le aree non idonee.

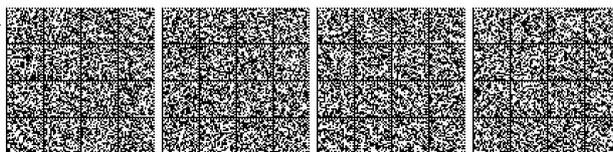
Ritiene invece il collegio che l'art. 3 in esame possa — e debba — ben essere interpretato nel senso di limitare l'intervento legislativo delle regioni all'individuazione delle aree idonee, nonostante la sua non perspicua formulazione letterale.

Ed infatti, se è pur vero che l'art. 3 cit. fa riferimento all'individuazione, da parte delle regioni, delle aree di cui all'art. 1, comma 2 del medesimo decreto, nel cui ambito sono definite non solo le aree idonee, ma anche quelle non idonee (e in realtà anche quelle ordinarie e quelle in cui è vietata la realizzazione di impianti *FER*), è vero anche che il medesimo art. 3, al comma 1, espressamente limita tale individuazione «ai sensi dell'art. 20, comma 4 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», il quale, come visto, prevede che le regioni individuino con propria legge le sole aree idonee.

D'altronde, la stessa definizione di aree inidonee di cui all'art. 1, comma 2 del decreto ministeriale in parola, rimanda alle «modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

Ed infatti, come peraltro efficacemente evidenziato dalla parte ricorrente, l'art. 18, comma 3 del decreto legislativo n. 199/2021, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024, dispone che «a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'art. 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Non pare dunque al collegio che le regioni possano individuare con lo strumento legislativo le aree non idonee all'installazione di impianti *FER* — inverandosi perciò i, quantomeno, non manifestamente infondati profili di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20 del 2024 — poiché, dal quadro normativo descritto, pare che tali



aree non idonee debbano essere successivamente individuate, sulla base delle aggiornate linee guida, approvate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010, che prevede, come dedotto dalla ricorrente, che «l'individuazione delle aree "non idonee" deve essere preceduta da «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale» (paragrafo 17.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010) e deve confluire nell'«atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme».

Sotto questo angolo prospettico, possono dunque valere, anche, le considerazioni che di seguito si vanno ad esporre in ordine alla violazione della riserva di procedimento amministrativo (in part., *infra* par. 22.4.).

22. La disciplina introdotta dal legislatore regionale presenta, infatti, in ogni caso ulteriori profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui — non solo non si è limitata ad individuare le aree idonee e ha individuato anche (o solo) le aree non idonee —, ma ha vieppiù impedito la valutazione in concreto, nella sede del procedimento amministrativo, dei diversi interessi in relazione agli impianti localizzati in tali aree non idonee, avendo posto un divieto assoluto di realizzazione di impianti FER.

La prospettata incostituzionalità della legge regionale n. 20/2024 risulta a giudizio del collegio fondata, in particolare, con riferimento alla previsione di cui all'art. 1, comma 5, ove si dispone che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11».

In tal modo il legislatore regionale ha stabilito un divieto assoluto di autorizzare e realizzare impianti FER localizzati in aree definite «non idonee», in contrasto con gli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale n. 21/6/2024 (di cui la disciplina regionale è attuazione), nonché al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale.

22.1. Infatti, è proprio per raggiungere gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, che lo Stato italiano ha adottato il decreto legislativo n. 199 del 2021.

Tale intervento normativo costituisce attuazione della direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso da fonti rinnovabili e si pone (art. 1) «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53», prevedendo «disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030».

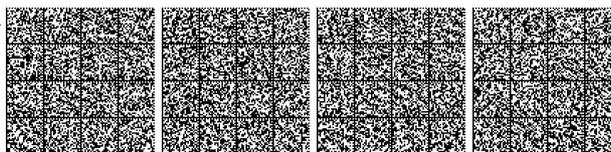
22.2. In particolare, all'art. 20 il decreto legislativo n. 199/2021 ha previsto un'apposita disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili stabilendo per quanto più interessa in questa sede che:

con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8;

tali decreti definiscono altresì la ripartizione della potenza installata fra regioni e province autonome;

nel dettare la disciplina delle aree idonee si tiene conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa;

conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le regioni individuano con legge le aree idonee;



in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono rispettati i principi della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, fermo restando il vincolo del raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e tenendo conto della sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo;

le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

In particolare, l'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, fino al 2030 (in questi termini, Corte costituzionale n. 28/2025).

22.3. Come già anticipato sopra, le aree non idonee sono definite, poi, dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 quali «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 18 settembre 2010, n. 219 e successive modifiche e integrazioni».

22.4. Come rilevato, da ultimo, dal Tar Lazio con l'ordinanza di rimessione n. 9164 del 2025 «il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di area non idonea contenuto nelle linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (paragrafo 17 delle linee guida del 10 settembre 2010), «che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto ... non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle linee guida».

22.4.1. Anche sotto il vigente regime normativo, dunque, l'effetto della qualificazione di una superficie in termini di area non idonea è unicamente quello di precludere l'accesso al beneficio dell'accelerazione ed agevolazione procedimentale di cui all'art. 22 del decreto legislativo n. 199/2021, segnalando la necessità di un più approfondito e lungo apprezzamento delle amministrazioni competenti, strumentale a garantire una tutela più rafforzata del paesaggio, dell'ambiente e del territorio nell'ambito dei singoli procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti FER.

Le aree non idonee, pertanto, non possono costituire divieti aprioristici e assoluti alla installazione degli impianti FER, ma come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, rappresentano «meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 121/2022, par. 5.1.).

22.4.2. Le aree non idonee svolgono tale funzione anche nel rinnovato assetto normativo e regolamentare della materia, indipendentemente dal fatto che l'art. 1, comma 2, lettera b) del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 definisca tali superfici come «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», poiché a ciò, come detto, non risulta correlato un espresso divieto generalizzato di installazione degli impianti FER (cfr: Tar Lazio, ordinanza n. 9155/2025).

22.4.3. Infatti, il mero utilizzo del termine «incompatibile» non accompagnato da un correlato divieto aprioristico e generalizzato non vale a contemplare l'ipotesi di un divieto assoluto e generalizzato, come quello previsto dalla Regione Sardegna.

22.4.4. L'inidoneità di una determinata area non può, dunque, derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto, in ragione delle relative specificità, della inattitudine del luogo prescelto.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha già affermato come anche nel caso di aree non idonee, operi una riserva di procedimento amministrativo sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato (così, da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 30 luglio 2021 in relazione al precedente quadro normativo che, tuttavia, come detto, non ha mutato il concetto di «area non idonea»).

Ancora, come rammentato dalla ricorrente, la Corte costituzionale ha statuito che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasta con il



principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (Corte costituzionale, 2 dicembre 2020, n. 258, ma anche sentenze n. 177 del 2018, n. 86, n. 148, n. 286 del 2019, n. 106 del 2020).

22.5. In contrasto rispetto a tali indicazioni l'art. 1, comma 5 della legge regionale n. 20/2024, stabilisce, invece, un divieto *tout court* di realizzazione di impianti FER in aree qualificate come non idonee ai sensi della medesima legge regionale. In tal modo, vengono sia violati i principi fondamentali stabiliti dal decreto legislativo n. 199/2021 all'art. 20 (come integrato dal decreto ministeriale 21 giugno 2024), sia pregiudicati gli obiettivi vincolanti fissati dalla normativa europea, con conseguente violazione dei commi 1 e 3 dell'art. 117 della Costituzione.

22.6. Peraltro, le previsioni dell'art. 1, comma 5, legge regionale n. 20/2024, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge regionale stessa, come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dall'amministrazione regionale, determinano che le aree non idonee previste dalla legge regionale comprendono la quasi totalità del territorio regionale.

22.7. Come già rilevato dalla già citata ordinanza n. 146 del 2025 di questo tribunale, «lo statuto sardo, all'art. 3, comma 2, lettera *f*), assegna alla Regione Sardegna competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica» (che comprende, come noto, anche la «componente paesaggistica»), nonché competenza legislativa concorrente in materia di «*e*) produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

L'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa «a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente «interferenti», lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro in materia produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva (art. 3, comma 1 dello statuto sardo: vedi *supra*). Inoltre lo stesso legislatore nazionale può interferire in *subiecta* materia attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell'ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute.

Orbene tali criteri per la composizione di competenze legislative così «incrociate» tra Stato e regione non sembrano essere stati rispettati dalla legge regionale ora in esame.

Difatti la legge regionale n. 20/2024, al dichiarato scopo di tutelare il paesaggio regionale, ha dettato una disciplina che, come si è visto, appare sotto diversi aspetti in contrasto con quella nazionale di riferimento anche per profili sui quali il legislatore nazionale, intervenendo a garanzia della massima diffusione degli impianti energetici da fonti rinnovabili:

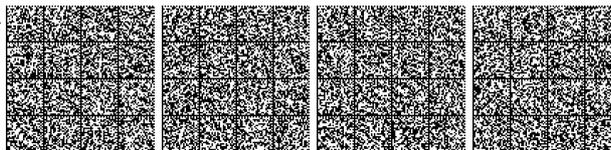
ha introdotto «principi quadro» in materia di produzione energetica, cui il legislatore regionale è tenuto ad attenersi nell'esercitare la relativa competenza concorrente;

ha dettato regole finalizzate alla tutela dell'ambiente, sulla quale dispone di una competenza esclusiva e «trasversale»;

ha prescritto principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale che vincolano il legislatore regionale anche nelle materie di sua competenza esclusiva» (T.A.R. Sardegna, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146).

22.8. La disposizione regionale di cui al citato art. 1, comma 5, in definitiva, pur finalizzata tra l'altro alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di realizzare impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle aree non idonee si pone in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia, e si pone in contrasto inoltre con la disciplina euro-unitaria che pone il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili (perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE) e stabilisce dei *target* vincolanti per lo Stato italiano.

22.7.1. Peraltro, come detto, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le regioni e le province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (v. *ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020) principi, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale aree idonee).



22.9. Il divieto posto dall'art. 1, comma 5 della legge regionale n. 20/2024 risulta, poi, contrastare anche con l'art. 3 della Costituzione, e, in particolare, con il principio di proporzionalità che in esso trova fondamento, nonché con il principio desumibile dall'art. 15 della direttiva UE 2018/2001 che richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie»; la medesima disposizione inoltre vincola gli Stati membri ad adottare «misure appropriate per assicurare che: a) ...; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

22.9.1. Il sindacato di proporzionalità costituisce, infatti, un «aspetto del controllo di ragionevolezza delle leggi condotto dalla giurisprudenza costituzionale, onde verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (v. TAR Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025, cit.). In particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale «il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)» (Corte costituzionale n. 56/2020).

22.9.2. La previsione di un divieto di natura generalizzata viola, dunque, il principio di necessaria proporzionalità, sacrificando in modo irragionevole la libertà di iniziativa economica e la tutela dell'ambiente (cui la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuisce).

Tra l'altro, come rilevato da questo tribunale nella più volte ricordata ordinanza n. 146 del 2025, la legge regionale n. 20 del 2024 ha «individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi al 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 20/2024 in relazione agli allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lettera c-ter), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021; per comprendere la portata ostativa di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde».

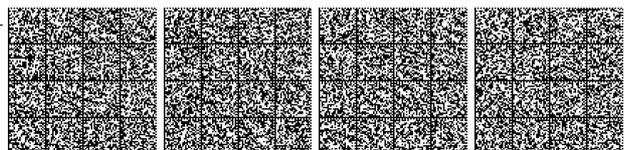
22.10. Le suindicate disposizioni della legge regionale n. 20/2024 si pongono in contrasto, inoltre, con il principio di tutela dell'ambiente di cui all'art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni».

22.10.1. Il sacrificio incondizionato di tale principio in relazione alle aree classificate come non idonee dalla legge regionale, infatti, dal che consegue il divieto radicale di realizzare impianti FER appare al collegio del tutto evidente e contrasta, oltre che con l'art. 3 della Costituzione, anche con l'art. 9 della Costituzione, ponendosi in conflitto con l'orientamento della Corte costituzionale consolidatosi a partire dalla nota sentenza n. 85/2013 secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (v. sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato — dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo — secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

22.10.2. In tale contesto, il divieto previsto dalla norma regionale si pone in contrasto anche con il principio di integrazione delle tutele riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 del TFUE secondo cui «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile» (*cf.*, Cons. St., sentenza n. 8167/2022).

La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate, infatti, solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili (in termini, TAR Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025).

22.10.3. Pertanto, il divieto posto dalla Regione Sardegna e, in particolare, l'art. 1, comma 5 della legge regionale n. 20/2024 e i relativi allegati che individuano le aree non idonee, si pongono in contrasto anche con gli articoli 3 e 9 della Costituzione.



22.11. Da ciò discende anche la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, e quindi dell'art. 97 della Costituzione, in quanto viene in rilievo una situazione che osta a qualsivoglia possibilità di realizzare, in sede amministrativa, il più opportuno bilanciamento degli interessi in gioco.

A tale riguardo, appare opportuno ribadire che, ai sensi dell'art. 20, comma 7, decreto legislativo n. 199/2021, «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

Il riferimento specifico alla valutazione operata «in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti», come osservato dal TAR Lazio nelle più volte ricordate ordinanze di rimessione della questione di legittimità della medesima, «attesta che la riserva di procedimento amministrativo per la dichiarazione di non idoneità, oltre che prevista dalle linee guida, è sancita a livello di normazione primaria anche nel regime di cui ai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 20, comma 1 del decreto, con conseguente impossibilità per le regioni di impedire che tale valutazione si compia mediante il divieto, stabilito in via generale e astratta per legge, di realizzare gli impianti nelle aree non idonee».

22.12. I medesimi profili di incostituzionalità suesposti vanno ravvisati, per identici motivi, anche nella disposizione di cui all'art. 1, comma 7 della legge regionale n. 20/2024 ove dispone che «Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità», e ciò sia in relazione agli artt. 117, primo comma e terzo comma (non essendo tale criterio di prevalenza previsto dalla legislazione statale, e determinando esso *un vulnus* ulteriore ai principi fissati dalla normativa euro-unitaria), sia in relazione agli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

22.13. Profili di incostituzionalità sussistono, infine, anche in relazione alla violazione della disciplina in materia di aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021.

22.13.1. In particolare, secondo la ricorrente, la legge regionale non avrebbe potuto in alcun modo prevedere, pena la sua incostituzionalità, un divieto assoluto di realizzare impianti FER in un'area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021, né tantomeno ipotesi di non idoneità in aree che sono invece idonee ai sensi della normativa nazionale (come, invece, avvenuto rispetto alle aree previste negli allegati A, B, C, D, E ed F e, in particolare, per quanto rileva nel presente giudizio per le lettere *t*), *w*), *u*) e *bb*) dell'allegato B).

Anche in relazione a tale profilo, infatti, risultano violati i principi fondamentali della materia posti dal decreto legislativo n. 199/2021.

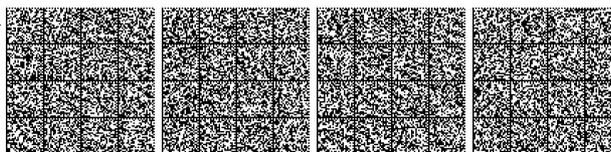
22.13.2. L'art. 20, comma 8, individua dalla lettera *a*) alla lettera *c-quater*) una serie di fattispecie che «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee».

Sebbene tali aree siano definite «idonee *ex lege*» apparentemente soltanto in relazione alla fase transitoria fino all'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 20, comma 1, al tempo stesso quest'ultima disposizione prevede che il suddetto decreto ministeriale nello stabilire i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili debba tenere conto delle aree idonee di cui al comma 8 del medesimo art. 20.

22.13.3. Il decreto ministeriale 21 giugno 2024 aveva, peraltro, previsto all'art. 7, comma, 2 lettera *c*) la possibilità per le regioni, nell'individuazione delle aree idonee, di «fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Tuttavia, la IV sezione del Consiglio di Stato, con le ordinanze cautelari n. 4297, n. 4298, n. 4299, n. 4300, n. 4301, n. 4302 e n. 4304 del 2024 aveva sospeso l'efficacia di tale disposizione, già prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024, rilevando che «la norma appare [...] non pienamente conforme all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021, il quale già elenca le aree contemplate come idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale».

Da ultimo, con sentenza n. 9155/2025, il TAR Lazio ha annullato l'art. 7, comma 2, lettera *c*) del decreto ministeriale 21 giugno 2024 proprio nella parte in cui non aveva introdotto una disciplina di salvaguardia delle aree idonee per i progetti in corso di autorizzazione.

22.13.4. Su tali basi, ha evidenziato questo Tribunale, con la già citata ordinanza n. 146 del 2025, che «il compito attribuito dalla disciplina statale sopra descritta al legislatore regionale è limitato all'individuazione puntuale delle singole aree idonee, ma questo pur sempre, nel rispetto dell'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021, con la conseguenza concreta che lo stesso legislatore regionale non può legittimamente vietare l'installazione di impianti produttivi da fonti rinnovabili su aree rientranti nell'elenco categoriale previsto dallo stesso art. 20, comma 8. Limite,



questo, che costituisce un indispensabile strumento di attuazione dei sopra descritti obblighi assunti dall'Italia a livello unionale, certamente vanificati se ciascuna regione potesse liberamente ridurre le aree idonee all'installazione degli impianti, mettendo così in dubbio la tenuta complessiva del «sistema» preordinato alla realizzazione degli obiettivi unionali.

Tale impostazione ha, poi, trovato conferma normativa espressa all'art. 47 del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, con cui è stato espressamente precisato, modificando il tenore testuale dell'art. 20, comma 1 del decreto legislativo n. 199/2021, che l'individuazione puntuale delle aree idonee mediante i decreti ministeriali previsti al medesimo comma 1 deve avvenire «tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8»: poiché il legislatore regionale, a sua volta, è tenuto a individuare le aree idonee «Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1» (così l'*incipit* dell'art. 20, comma 4 dello stesso decreto legislativo n. 199/2021), anche la sfera decisionale del legislatore regionale non può che trovare un limite invalicabile nello stesso elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021» (T.A.R. Sardegna, sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146).

Nel richiamare la sentenza Corte costituzionale 12 marzo 2025, n. 28, la più volte menzionata ordinanza di questo Tribunale ha altresì messo in luce come «anche tale pronuncia della Consulta conferma che il legislatore regionale — nell'individuare le aree idonee alla realizzazione degli impianti per cui è causa — è vincolato al *minimum* legale fissato da quello statale all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo n. 199/2021, con cui già è stato operato un bilanciamento «a monte» tra l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli impianti e le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio direttamente incisi dalla realizzazione dei nuovi impianti; ciò comporta, altresì, che la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio di cui la Regione Sardegna trovi un limite nelle norme nazionali espressive, oltre che dei sopra descritti impegni internazionali, anche dei «principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie» della Regione Sardegna (così la citata sentenza n. 28/2025 della Consulta)» (ancora T.A.R. Sardegna, ordinanza n. 146 del 2025, cit.).

23. In definitiva, per tutto quanto sopra, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1 e 3 della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, e per violazione altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sezione prima), così dispone:

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, nei termini espressi in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 1, comma 1, lettera a) e commi 5 e 7, nonché dei relativi allegati A, B, C, D ed E, della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi 1 e 3 della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;*

b) *sospende il giudizio per le determinazioni conseguenti alla definizione dell'incidente di costituzionalità e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al presidente della Regione autonoma della Sardegna e la sua comunicazione al presidente del consiglio regionale sardo;*

d) *rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.*

Così deciso in Cagliari nelle camere di consiglio dei giorni 11 giugno 2025 e 25 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

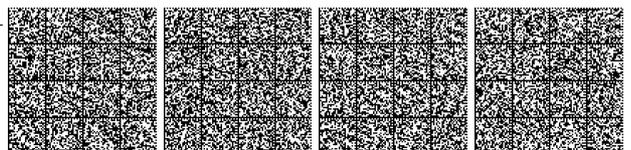
Marco Buricelli, presidente;

Gabriele Serra, primo referendario, estensore;

Roberto Montixi, referendario.

Il presidente: BURICELLI

L'estensore: SERRA



N. 162

Ordinanza del 30 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento penale a carico di P. O. e N. D.L.

Processo penale – Impugnazioni – Decisione sulla confisca in casi particolari nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Denunciata previsione, secondo il diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 gennaio 2020, n. 13539), che quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto per prescrizione il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44, comma 1, lettera c), del medesimo decreto, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

– Codice di procedura penale, art. 578-bis.

LA CORTE DI APPELLO DI LECCE

SEZIONE PRIMA PENALE

Composta dai sigg.:

dott. Francesco Ottaviano Presidente;
dott. Giuseppe Biondi Consigliere rel.;
dott. Francesco Cacucci Consigliere;

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

1) D L N (già legale rappresentante della ditta già proprietaria delle aree e degli immobili di seguito indicati), l, ivi residente alla via difeso di fiducia dall'avv. Michele Tedesco del Foro di Salerno e dall'avv. Vito Epifani del Foro di Brindisi;

2) O P (locatario delle aree e degli immobili nonché committente ed esecutore dei lavori), nato a il , ivi residente in difeso di fiducia dall'avv. Davide De Giuseppe del Foro di Brindisi Imputati delle contravvenzioni di cui agli arti. 181 del decreto legislativo n. 42/2004, 30, 44-lett. c) e 95 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, 81 cpv. e 110 (113) codice penale in quanto, con più azioni ed omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso nonché in concorso tra loro (ovvero cooperazione tra loro) e con le qualità di cui in rubrica, realizzavano ovvero cooperavano a realizzare, in totale assenza di legittimi permessi di costruire e autorizzazioni paesaggistiche, ed anche violando le prescrizioni di cui al capo IV del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (preavviso allo sportello unico del Comune), un complesso intervento edilizio di trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni di seguito indicati, mediante la realizzazione di una vera e propria struttura commerciale, destinata ad ospitare stabilmente attività ricreative (anche per intrattenimento musicale e danzante), pubblici spettacoli ed eventi ristorazione e parcheggio, assolutamente incompatibile con la destinazione urbanistica e d'uso dell'area di intervento (zona E delle N.T.A. del Comune di , vincolata paesaggisticamente prima dal P.U.T.T./P. quale ambito territoriale esteso di livello B, e poi dal P. P. T. R. quale Ambito Paesaggistico 9/La campagna).

Compresso in agro del Comune di località (catasto foglio e porzioni delle particelle per un'area di mq. nonché porzioni delle particelle per un area di mq.) fino al

OSSERVA

I. Premessa e svolgimento del processo.

1.1. Con sentenza del Tribunale di Brindisi in data 20 ottobre 2021 D L N e O Pierangelo venivano ritenuti responsabili dei reati di cui agli articoli 30, 44 lettera c) e 95 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, loro ascritti in imputazione, e, ritenuta la continuazione criminosa tra le violazioni, venivano condannati alla pena di mesi dieci di arresto e euro 37.500,00 di ammenda ciascuno, oltre al pagamento delle spese processuali. Pena sospesa per il solo O . Visto l'art. 31 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, veniva ordinata la demolizione di tutte le opere eseguite. Visto l'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 veniva ordinata la confisca dell'area e delle opere in giudiziale sequestro.



I due imputati venivano assolti dal reato di cui all'art. 181 decreto legislativo n. 42/2004 perché il fatto non sussiste.

1.2. Avverso la citata sentenza proponevano tempestivi appelli i difensori di fiducia dell'imputato D L N , censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi sintetizzati per quanto di interesse:

a. Appello presentato dall'avv. Michele Tedesco.

Con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste o perché il fatto non costituisce reato, ovvero per non avere commesso il fatto, anche ai sensi dell'art. 530 comma 2 codice di procedura penale.

Si chiede, altresì, sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione maturata prima dell'esercizio dell'azione penale. Sostanzialmente, si sostiene l'estraneità ai fatti dell'imputato, il quale avrebbe rivestito la carica di amministratore unico della società data in cui veniva costituita la nuova società di cui era legale rappresentante A M . In questa ultima società il D L non era neppure socio, né sarebbe comparso in seguito alla fusione nella società . Le varie autorizzazioni di cui si discute non sarebbero state mai rilasciate al D L né in proprio né quale rappresentante delle varie società. Sul piano societario, quindi, il D L non potrebbe ritenersi coinvolto nei fatti in contestazione. Sul piano fattuale, non pochi dubbi emergerebbero in ordine all'individuazione del titolare dell'area e dei beni. In ogni caso, non sarebbe stata affatto realizzata un'apprezzabile trasformazione urbanistica della zona, atteso che gli eventi di cui si fa riferimento in sentenza non avrebbero inciso sulla destinazione agricola della zona. Gli immobili presenti sull'area sarebbero stati realizzati in epoca anteriore al , con l'unica eccezione di un muro dotato di archi che sarebbe stato realizzato in epoca successiva al . In definitiva, il reato si sarebbe estinto per prescrizione anche prima dell'esercizio dell'azione penale.

Con il secondo motivo di impugnazione si chiede la revoca della confisca, che sarebbe stata disposta rispetto ad aree ed immobili di proprietà della società completamente estranea al processo. D'altra parte, il reato si sarebbe estinto per prescrizione ben prima dell'esercizio dell'azione penale.

Con il terzo motivo di doglianza si lamenta il gravoso trattamento sanzionatorio in conseguenza anche della mancata concessione delle circostanze attenuanti generiche. Si invoca il beneficio di cui all'art. 163 codice penale e si chiede la conversione della pena detentiva nella pena pecuniaria.

b. Appello presentato dall'avv. Vito Epifani.

Con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato per non avere commesso il fatto, sostanzialmente ricalcando le stesse argomentazioni già esposte nell'altro appello.

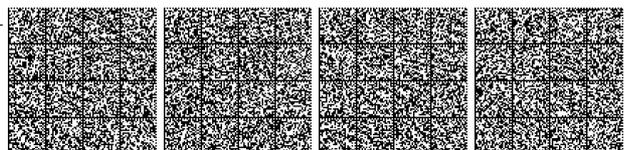
Con il secondo motivo di impugnazione si chiede la revoca della confisca disposta in palese violazione dell'art. 7 CEDU, evidenziando anche in questo caso che le aree e i beni confiscati appartengono alla società, che sarebbe estranea al reato.

1.3. Proponeva tempestivo appello anche il difensore di fiducia dell'imputato O P . , censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi sintetizzati per quanto di interesse:

Con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste, o con altra formula di giustizia, anche ai sensi dell'art. 530 comma 2 codice di procedura penale. La sentenza impugnata si fonderebbe solo sulle errate conclusioni cui sarebbe pervenuto il consulente tecnico del p.m., nonostante la loro smentita in sede dibattimentale. Più volte si sarebbe evidenziata al primo giudice, da un lato, la buona fede dell'O. P. , che aveva richiesto ed ottenuto dalla città di Brindisi tutti i permessi necessari, dall'altra, la sua estraneità con riguardo ad ogni intervento edilizio di trasformazione urbanistica dell'area *de qua*. Le attività svolte dall'appellante sarebbero sempre state a carattere stagionale, rispettando sempre i limiti temporali imposti -il periodo estivo- e le preclusioni di carattere agricolo - la coltivazione invernale delle aree agricole. Ma il giudice di primo grado, errando, sosteneva più volte che l'intera struttura non avesse il carattere della precarietà e stagionalità. Il reato di lottizzazione abusiva non potrebbe trovare alcun giuridico o fattuale fondamento. Il semplice e temporaneo «schacciamento del terreno», operato dalle vetture dei partecipanti agli eventi su aree precedentemente destinate a coltivazioni stagionali, certamente non potrebbe assurgere al ruolo di lottizzazione abusiva, in mancanza anche di indicazioni circa il numero delle volte, durante la stagione estiva, in cui questi eventi sarebbero stati tenuti. D'altra parte, l'O aveva sempre agito sulla base di autorizzazioni amministrative, sicché il reato di lottizzazione abusiva non potrebbe configurarsi, essendo previsto che si configuri in mancanza dell'atto amministrativo, e non in caso di atto amministrativo illegittimo.

Con il secondo motivo di impugnazione si chiede di rideterminare la pena in termini più equi previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche.

All'odierna udienza del 30 maggio 2025, presente il solo imputato D L , assente l'imputato Oliva, dopo la discussione delle parti, che hanno concluso come da verbale, è stata emessa la seguente ordinanza, letta alle parti presenti o da ritenersi tali e allegata al verbale di udienza.



2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. L'applicazione nel caso di specie dell'art. 578-bis c.p.p., oggetto delle censure di incostituzionalità.

Va osservato che i reati per i quali i due imputati sono stati condannati in primo grado sono estinti per prescrizione. Invero, dalla data del commesso reato, individuata nel 9 agosto 2018 (coincidente con la data di sequestro dell'area e degli immobili, in mancanza di elementi da cui desumere la prosecuzione dell'attività lottizzatoria), sono decorsi i cinque anni, che costituiscono il termine massimo di prescrizione, trattandosi di reati contravvenzionali. In mancanza di altri periodi di sospensione del termine prescrizionale, anche considerando il periodo di sospensione di cui all'art. 159, comma 2, n. 1), c.p., nel testo modificato dalla legge n. 103/2017 (vedi sul punto decisione delle Sezioni Unite come da informazione provvisoria dell'udienza del 12 dicembre 2024), il termine è maturato al più tardi il 9 febbraio 2025. Gli imputati non hanno rinunciato alla prescrizione.

Va ancora detto che, per quanto di rilevanza in questa sede, e salvo approfondimenti di merito in sede di giudizio, allo stato non emerge con evidenza che il reato risulti consumato in epoca anteriore al 9 agosto 2018, e, precisamente, prima dell'esercizio dell'azione penale, circostanza il cui accertamento comporterebbe l'impossibilità di disporre la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (vedi *ex plurimis* Cassazione pen. sez. III, 26 settembre 2019, n. 50428). Al riguardo, si richiama non solo quanto diffusamente argomentato dal giudice di prime cure in tutta la sentenza, ma soprattutto e, in particolare, quanto riportato a pag. 35 della sentenza impugnata.

Ciò precisato, con gli appelli, come visto, si chiede a vario titolo l'assoluzione di entrambi gli imputati, anche con formula dubitativa, e, quindi, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., vuoi prospettando la loro estraneità ai fatti, vuoi contestando la stessa sussistenza della lottizzazione abusiva.

Orbene, se l'estinzione dei reati per prescrizione comporta il venire meno dell'ordine di demolizione *ex art.* 31 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (*cf.* *ex plurimis* e da ultimo Cassazione pen. sez. III, 27 ottobre 2015, n. 50441 e Cassazione pen. sez. II, 13 febbraio 2025, n. 8616), per contro, ai sensi proprio della norma censurata, come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità (vedi su tutte Cass. pen. sez. un. 30 gennaio 2020, n. 13539, imp.), «la confisca di cui all'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudizio non può, in applicazione dell'art. 129, comma 1, c.p.p., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento. In caso di declaratoria, all'esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-bis c.p.p., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001». La confisca dei terreni abusivamente lottizzati è delle opere ivi illegittimamente costruite, già disposta in primo grado ai sensi dell'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, ove sia accertata la sussistenza degli elementi soggettivo e oggettivo del reato, deve essere mantenuta dal giudice dell'impugnazione, in caso di intervenuta prescrizione del reato, anche in relazione ai reati commessi prima della entrata in vigore dell'art. 578-bis c.p.p., avendo detta disposizione, in relazione alla confisca in oggetto, natura esclusivamente processuale (Cass. pen. sez. III, 7 aprile 2022, n. 21910). In tema di lottizzazione abusiva, la decisione di appello che, in accoglimento dell'impugnazione del procuratore generale, abbia disposto la confisca dei terreni e delle opere abusive, omessa nella sentenza di proscioglimento di primo grado per intervenuta prescrizione, senza motivare adeguatamente sulla sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, va annullata con rinvio affinché sia colmato tale deficit argomentativo nel decidere, *ex art.* 578-bis c.p.p., sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 (Cass. pen. sez. III, 16 settembre 2020, n. 31182). In tema di lottizzazione abusiva, il giudice di appello, adito a seguito di decisione emessa in primo grado dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione e contestualmente dispositiva della confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere su di essi realizzate, è tenuto ad accertare, con pieno apprezzamento del merito della regiudicanda, la sussistenza degli elementi costitutivi, oggettivi e soggettivi, del reato e i presupposti di proporzionalità richiesti per imporre l'indicata misura ablativa, imponendolo il disposto di cui all'art. 578-bis c.p.p., applicabile alla confisca prevista dall'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e privandosi, altrimenti, il destinatario del provvedimento ablativo di qualsiasi rimedio impugnativo, a fronte di una decisione fortemente incidente sul suo diritto di proprietà (Cass. pen. sez. III, 19 gennaio 2024, n. 9456). In tema di lottizzazione abusiva, è legittima la confisca disposta nel giudizio di primo grado e mantenuta in grado di appello con sentenza di conferma della decisione che abbia accertato la sussistenza del reato, pur dichiarandone la prescrizione, sulla base delle prove dichiarative o documentali finalizzate all'accertamento



dell'esistenza dei suoi elementi oggettivi e soggettivi, acquisite, nel contraddittorio delle parti, antecedentemente al maturare della causa estintiva, a nulla rilevando la dedotta incompletezza dell'istruttoria dibattimentale, per mancata assunzione delle prove a discarico, posto che è sufficiente che vi sia la possibilità, per il giudicante, di decidere allo stato degli atti fino a quel momento acquisiti, in ragione del potere di rinuncia all'assunzione delle prove ammesse, riconosciuto alle parti, oltre che di revoca delle stesse per superfluità, attribuito al giudice e del divieto, vigente in grado di appello, di svolgere attività istruttoria integrativa ai sensi dell'art. 603 codice di procedura penale (Cass. pen. sez. III, 13 novembre 2024, n. 8067/25).

Ciò posto, come ha ricordato la stessa Corte costituzionale (vedi sentenza n. 182 del 2021), il giudizio che si chiede di esprimere al giudice di appello ai sensi dell'art. 518-*bis* codice di procedura penale è diverso da quello previsto dall'art. 578 codice di procedura penale. Si legge testualmente: «anzitutto, un tale giudizio non è richiesto dal tenore testuale della disposizione censurata (art. 578 codice di procedura penale) che, a differenza di quella immediatamente successiva (art. 578-*bis* codice di procedura penale), non prevede il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato». Il confronto tra l'art. 578 e l'art. 578-*bis* codice di procedura penale è rilevante proprio al fine di chiarire l'ambito della cognizione richiesta dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale. L'art. 578-*bis* concerne l'ipotesi in cui la «coda» di accertamento richiesto al giudice dell'impugnazione penale, in seguito alla sopravvenuta causa estintiva del reato (per prescrizione o amnistia), che travolge la condanna emessa nel grado precedente, concerne non già gli interessi civili, ma la sussistenza, o meno, dei presupposti di un provvedimento avente natura punitiva secondo i canoni interpretativi della giurisprudenza di Strasburgo. Diversamente dall'art. 578, infatti, l'art. 578-*bis* presuppone, ai fini della sua applicazione, non già che nel grado precedente sia stata pronunciata condanna risarcitoria o restitutoria in favore della parte civile, bensì che sia stata ordinata la «confisca in casi particolari» di cui al primo comma dell'art. 240-*bis* del codice penale o di altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-*ter* del codice penale. In questo caso, pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma, o meno, di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascritto gli non solo è consentita, ma è anzi doverosa, poiché non si può irrogare una pena senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale, sebbene sia sufficiente che tale giudizio risulti nella «sostanza dell'«accertamento» contenuto nella motivazione della sentenza, non essendo necessario che assuma, in dispositivo, la «forma della pronuncia» di condanna (sentenza n. 49 del 2015; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza e altri contro Italia). Il dettato dell'art. 578-*bis* codice di procedura penale risponde a tale esigenza, imponendo al giudice del gravame penale, chiamato a decidere sulla confisca dopo aver rilevato la causa estintiva del reato, il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato».

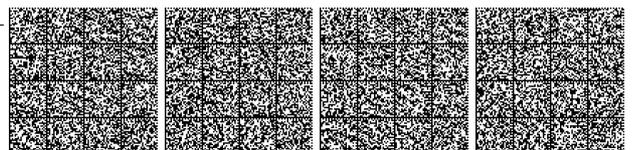
Circa la natura di «pena» ai sensi dell'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali della confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 si richiama Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 28 giugno 2018, e altri comma Italia (§ 233).

2.2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Secondo il «diritto vivente», rappresentato dalla giurisprudenza di legittimità nella sua più alta espressione (le Sezioni Unite), ma anche secondo la sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale n. 182/2021, affinché il giudice di appello confermi la confisca urbanistica ai sensi dell'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, disposta in primo grado, pur constatando l'intervenuta estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, è necessario che confermi (o affermi) la (sostanziale) responsabilità penale dell'imputato in ordine al reato di lottizzazione abusiva, che deve essere accertato in tutti i suoi elementi costitutivi (oggettivi e soggettivi).

Non è possibile limitarsi ad una mera constatazione dell'insussistenza dei presupposti per pronunciare sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., ma occorre necessariamente approfondire tutti gli aspetti della vicenda, oggettivi e soggettivi, con pieno apprezzamento nel merito della vicenda (vedi sempre Cassazione pen. sez. un., 30 gennaio 2020, n. 13539, imp. Perroni, nonché Cassazione pen. sez. III, 16 settembre 2020, n. 31182 e Cassazione pen. sez. III, 19 gennaio 2024, n. 9456).

A fronte di tale dato normativa, come interpretato dal «diritto vivente», assume rilevanza la questione della conformità dell'art. 578-*bis* codice di procedura penale relativamente al diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza di cui all'art. 6 comma 2 CEDU, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da intendersi come parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost. nonché, rispetto al diritto dell'Unione europea, e, in specie, in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 CDFUE, anche in questo caso letti come parametri interposti degli articoli 11 e 117 Cost. 3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.



3.1. Rispetto all'art. 6, comma 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost.

La questione appare rilevante alla luce delle affermazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in una recente sentenza che ha riguardato un caso italiano, di applicazione dei principi espressi dalla Cassazione penale nella nota sentenza (Cass. pen. sez. un., n. 31617/2015), principi poi sostanzialmente trasfusi nella norma di cui all'art. 578-bis c.p.p., in questa sede censurata, non a caso presa in esame dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella descrizione del quadro giuridico e delle prassi pertinenti nel diritto interno.

Si allude alla sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, I sez., 19 dicembre 2024, i comma Italia, che può ritenersi definitiva atteso che in data 28 aprile 2025 è stata rigettata la richiesta di rinvio alla grande camera avanzata dal Governo italiano.

Nel caso di specie, la Corte alsaziana ha ritenuto violato l'art. 6, comma 2, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in un caso in cui era stata confermata dalla Corte di Appello la confisca diretta, disposta in primo grado con sentenza di condanna, benché il reato fosse stato dichiarato estinto per prescrizione, e ciò sulla base della constatazione che, per confermare la confisca, i giudici di appello avessero ribadito la penale responsabilità dell'imputato.

È bene riportare per esteso la parte della motivazione della sentenza, come tradotta dal Ministero della giustizia, nella quale sono riportati i principi generali in tema di presunzione di innocenza.

«121. L'art. 6 § 2 tutela il diritto di essere «presunto innocente fino a quando la colpevolezza non sia stata legalmente accertata». Considerata una garanzia procedurale nel contesto del processo penale, la presunzione di innocenza impone requisiti relativi, inter alia, all'onere della prova, alle presunzioni di fatto e di diritto, al diritto di non autoincriminarsi, alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte del tribunale di primo grado o di altri pubblici ufficiali, della colpevolezza di un imputato (si veda Allen comma Regno

Unito [GC], n. 25424/09, § 93, CEDU 2013). Nello svolgimento delle loro funzioni, i membri di un tribunale non dovrebbero partire dall'idea preconcepita che l'imputato abbia commesso il reato di cui è accusato, e qualsiasi dubbio dovrebbe favorire l'imputato (si veda Barberà, Messegué e Jabardo comma Spagna, 6 dicembre 1988, § 77, Serie A n. 146).

122. Tuttavia, in conformità alla necessità di assicurare che il diritto garantito dall'art. 6 § 2 sia pratico ed effettivo, la presunzione di innocenza presenta anche un altro aspetto. Il suo fine generale, in tale secondo aspetto, è quello di proteggere le persone che sono state assolve da un'accusa penale, o nei cui confronti è stato disposto il non luogo a procedere, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero effettivamente colpevoli del reato di cui sono state accusate. In tali casi, la presunzione di innocenza ha già operato, mediante l'applicazione durante il processo dei vari requisiti inerenti alla garanzia procedurale che esso offre, di impedire che sia inflitta un'iniqua condanna penale. Senza una protezione che assicuri il rispetto dell'assoluzione o della decisione di non luogo a procedere in qualsiasi altro procedimento, le garanzie di un equo processo previste dall'art. 6 § 2 potrebbero rischiare di diventare teoriche e illusorie (si veda Allen, sopra citata, § 94). Benché tali principi siano stati enunciati in relazione a dichiarazioni effettuate nel contesto di successivi procedimenti, essi sono stati applicati anche alle dichiarazioni contenute nella stessa decisione che pronuncia l'assoluzione o dispone il non luogo a procedere (si vedano Pasquini comma San Marino (n. 2), n. 23349117, §§ 48-49 e 55, 20 ottobre 2020; e altri, sopra citata, §§ 314 e 317; e Cleve c. Germania, n. 48144/09, §§53 e 56, 15 gennaio 2015).

123. Nella recente causa Nealon e Hallam c. Regno Unito ([GC], nn. 32483/19 e 35049/19, §§ 168-169, 11 giugno 2024), la Corte ha chiarito che - a prescindere dal fatto che il procedimento penale in questione si sia concluso con un'assoluzione o con un non luogo a procedere - le decisioni (e la loro motivazione) pronunciate dai tribunali interni o da altre autorità nei successivi procedimenti (considerate nell'insieme e adottate nel contesto dell'esercizio che essi sono tenuti a svolgere in base al diritto interno) violerebbero il secondo aspetto dell'art. 6 § 2 della Convenzione se equivalessero all'attribuzione della responsabilità penale al ricorrente. Inoltre, la Corte ha chiarito che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'art. 6 § 2 non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali nei successivi procedimenti - nei quali essi eserciterebbero una funzione differente da quella del giudice penale, in conformità alle pertinenti disposizioni del diritto interno - di occuparsi dei medesimi fatti decisi nei precedenti procedimenti penali, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale.

124. La Corte ribadisce che una decisione giudiziaria può rispecchiare l'opinione che il ricorrente sia colpevole anche in assenza di una formale constatazione della colpevolezza; è sufficiente che vi sia qualche ragionamento che indichi che il tribunale considera l'imputato colpevole (si vedano Böhmer c. Germania, n. 37568197, §54, 3 ottobre 2002; Baars c. Paesi Bassi, n. 44320/98, § 26, 28 ottobre 2003; e Cleve, sopra citata, §53).

125. La Corte ribadisce inoltre che nei casi concernenti il rispetto della presunzione di innocenza, il linguaggio utilizzato dalla persona responsabile della decisione sarà di importanza cruciale nel valutare la compatibilità della decisione e della sua motivazione con l'art. 6 § 2 (si raffronti Allen, sopra citata, § 126 con ulteriori rinvii). Si deve



tenere conto, a tale riguardo, della natura e del contesto del particolare procedimento in cui sono state effettuate le dichiarazioni contestate. La Corte deve determinare il vero senso delle dichiarazioni contestate, tenendo conto delle particolari circostanze in cui sono state effettuate (si raffronti *Petyo Petkov c. Bulgaria*, n. 32130/03, § 90, 7 gennaio 2010). A seconda delle circostanze, anche l'uso di un linguaggio infelice può quindi non essere ritenuto in violazione dell'art. 6 § 2 (si raffrontino *Englert c. Germania*, 25 agosto 1987, §§ 39 e 41, Serie A n. 123; *Allen*, sopra citata § 126; e *Cleve*, sopra citata §§ 54-55).

126. Si può evincere dall'esame di cui sopra della giurisprudenza della Corte che, nell'esaminare la conformità di una dichiarazione o di una decisione all'art. 6 § 2, è decisivo tenere conto della natura e del contesto del procedimento nel quale è stata effettuata la dichiarazione o è stata adottata la decisione (si veda *Bikas c. Germania*, n. 76607/13, § 47, 25 gennaio 2018).»

Applicati questi principi, che, è bene dire fin da subito, costituiscono diritto consolidato europeo, al caso sottoposto al suo esame, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha così motivato:

«127. La Corte osserva che, nel caso di specie, il primo ricorrente non ha lamentato alcuno specifico linguaggio utilizzato nelle sentenze dei tribunali interni. Ha sostenuto che il provvedimento di confisca, che era stato basato sul sostanziale accertamento della responsabilità penale, comportava necessariamente la constatazione della colpevolezza del primo ricorrente - nonostante fosse stato disposto il non luogo a procedere.

128. Nel caso di specie, i tribunali interni hanno disposto la confisca dei beni del ricorrente nonostante fosse stato disposto il non luogo a procedere e, pertanto, in assenza di una formale condanna.

129. A tale riguardo, la Corte è consapevole del crescente ricorso - sia ai sensi dell'ordinamento giuridico interno che a livello internazionale - a forme di confisca non basate su una condanna (si vedano i paragrafi 41-43 e 47-48 *supra*), in base alle quali i giudici possono essere chiamati a disporre la confisca di beni di origine illecita anche in assenza di una condanna. A tale riguardo, la Corte ritiene che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'art. 6 § 2 non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre una forma di confisca non basata su una condanna, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale (si veda, *mutatis mutandis*, *Nealon e Hallam*, sopra citata, § 169).

130. La Corte esaminerà pertanto se, nel caso di specie, le sentenze dei tribunali interni abbiano comportato un'attribuzione della responsabilità penale al ricorrente. A tale riguardo, essa terrà conto sia del linguaggio che della motivazione delle decisioni interne, nonché del contesto circostante.

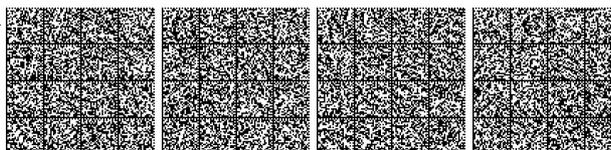
131. La Corte osserva che è un requisito formale che per una confisca ai sensi dell'art. 322-ter del CP debba esservi una «condanna» (si veda il paragrafo 21 *supra*). Secondo l'interpretazione seguita dai tribunali interni nella causa in esame, tale requisito sarà soddisfatto anche in caso di estinzione del reato in questione, purché il ricorrente sia stato considerato responsabile in primo grado e tale sentenza sia rimasta successivamente inalterata nel merito (si vedano i paragrafi 34-35 *supra*).

132. Conseguentemente, in relazione al caso di specie la Corte di appello di Salerno ha osservato che il ricorrente era stato condannato in primo grado e che, in appello, tale condanna era considerata compatibile con i requisiti dell'art. 7 della Convenzione (*ibid.*, §§ 258-62), ciò non ha pregiudicato la successiva valutazione dell'eventuale violazione dell'art. 6 § 2 della Convenzione (*ibid.* §§ 317-18).

140. Alla luce delle summenzionate considerazioni, la Corte ritiene che l'attribuzione della responsabilità penale al primo ricorrente nonostante fosse stato disposto il non luogo a procedere abbia violato il suo diritto di essere presunto innocente.»

Dunque, facendo applicazione di principi consolidati nella giurisprudenza europea (a tale punto consolidati che, nonostante opinioni dissenzienti espresse da alcuni giudici, fra i quali il giudice di nazionalità italiana, la richiesta del Governo italiano di rimettere la questione alla grande camera è stata rigettata) la Corte dei diritti umani ha ribadito un concetto chiaro, e cioè che, quando un procedimento penale si chiude con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato per prescrizione, affinché il diritto fondamentale ad essere presunto innocente non venga violato è necessario che le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, non siano trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato.

Sicché, quando un procedimento penale, da un lato, si conclude in appello con sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione, ma dall'altra attribuisce allo stesso giudice dell'appello penale, che si è pronunciato sull'imputazione penale, anche di decidere su, ad esempio, il risarcimento del danno dovuto alla vittima (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 ottobre 2020, *Pasquini c. San Marino*), ovvero, sulla confisca diretta (vedi Corte europea dei



diritti dell'uomo, sez. I, 19 dicembre 2024, c. Italia), ovvero ancora sulla stessa confisca urbanistica (vedi Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, e altri), ciò facendo sulla base dello stesso fascicolo processuale, esistendo un nesso tra le due determinazioni, risulta pienamente operativa la garanzia del processo equo di cui all'art. 6, comma 2, CEDU.

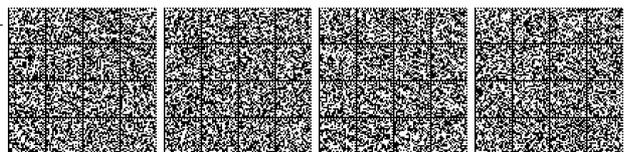
Ciò che è in gioco, una volta terminato il procedimento penale, è anche la reputazione della persona e il modo in cui essa viene percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU a questo riguardo può sovrapporsi alla protezione offerta dall'art. 8 CEDU (vedi ancora Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 28 giugno 2018, e altri c. Italia, § 314).

Con riguardo a dichiarazioni successive alla cessazione del procedimento penale non con sentenza di assoluzione, ma comunque senza che l'imputato sia stato precedentemente dimostrato colpevole secondo la legge, risulta violata la presunzione di innocenza se una decisione giudiziaria che lo riguarda riflette un'opinione di colpevolezza (nel senso che «imputare la responsabilità penale a una persona equivale a esprimere un'opinione secondo cui la stessa è colpevole secondo lo *standard* penale della commissione di un reato, suggerendo così che il procedimento penale avrebbe dovuto essere definito diversamente»: Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, § 168). Peraltro, aggiunge sempre la Corte, la sua giurisprudenza non distingue tra i casi in cui le accuse vengono sospese perché cadute in prescrizione prima di qualsiasi accertamento penale e quelli in cui vengono sospese per lo stesso motivo dopo una prima constatazione di colpevolezza.

Pertanto, afferma la Corte, le constatazioni di prima istanza, che non sono definitive, non possono condizionare le determinazioni successive (Corte EDU, la già citata Pasquini c. San Marino, § 63).

In buona sostanza, la Corte europea dei diritti dell'uomo non esclude affatto che, dopo la conclusione di un processo penale con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato per prescrizione, possa essere accertato il diritto della vittima o del danneggiato dal reato al risarcimento del danno, ovvero possa essere disposta una confisca, nello stesso procedimento e ad opera dello stesso giudice che si è pronunciato sull'imputazione penale (assolvendo l'imputato o dichiarando estinto per prescrizione il reato), ovvero in altro distinto procedimento riguardante, però, gli stessi fatti. Ciò che conta, al fine di tutelare la presunzione di innocenza del (già) imputato, è che il giudice che si pronuncerà sul risarcimento del danno o sulla confisca, sia che si tratti dello stesso giudice che si è pronunciato sull'imputazione penale nell'ambito del medesimo procedimento, ovvero altro giudice (o altra pubblica autorità) in diverso procedimento, non affermino in alcun modo che il risarcimento del danno o la confisca siano conseguenza della ritenuta penale responsabilità dell'imputato (questo approccio riflette il fatto che a livello nazionale i giudici possono essere tenuti, al di fuori del contesto di un'accusa penale, a giudicare in casi derivanti dagli stessi fatti di una precedente accusa penale che non ha portato a una condanna. La tutela offerta dall'art. 6 § 2 nel suo secondo aspetto non dovrebbe essere interpretata in modo da impedire ai tribunali nazionali, in procedimenti successivi - in cui esercitano una funzione diversa da quella del giudice penale, in conformità alle pertinenti disposizioni del diritto interno - di occuparsi degli stessi fatti decisi nel precedente procedimento penale, a condizione che così facendo non imputino responsabilità penale alla persona interessata. Una persona che è stata assolta o nei cui confronti è stato interrotto un procedimento penale rimarrà soggetta alla normale applicazione delle norme nazionali in materia di prova e di *standard* probatorio al di fuori dei processi penali»: Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, § 169).

Come emerge dalla sentenza della grande camera nel caso, l'attribuzione della natura di «pena» ai sensi dell'art. 7 della CEDU alla confisca urbanistica comporta l'applicabilità di questa disposizione anche in assenza di un procedimento penale ai sensi dell'art. 6 CEDU. Tuttavia, sostiene la Corte europea, come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49/2015 (vedi punto 6.1. del Considerato in diritto), ciò non esclude la possibilità per le autorità nazionali di imporre «pene» mediante procedure diverse dai procedimenti penali nel senso del diritto nazionale (vedi § 233). L'art. 7 CEDU esige che la confisca fosse prevedibile per l'imputato e che non fosse imposta in mancanza di un nesso intellettuale che denotasse un elemento di responsabilità nella sua condotta (§ 245). In ciò è l'essenza della responsabilità «penale» richiesta dalla CEDU per applica, e una «pena» ai sensi dell'art. 7 CEDU. Tuttavia, osserva sempre la Corte dei diritti umani, se da un lato è chiaro che la dichiarazione di responsabilità penale richiesta è spesso contenuta in una sentenza penale che condanna formalmente l'imputato, in ogni caso ciò non costituisce una norma imperativa, purché ci si assicuri che la dichiarazione di responsabilità penale rispetti le tutele di cui all'art. 7 CEDU e derivi da un procedimento che soddisfi le esigenze dell'art. 6 CEDU (§251). Ne consegue, altresì, che, riguardo al carattere autonomo dell'interpretazione dell'art. 7 CEDU fornita dalla Corte, la conformità a detta norma non comporta che qualsiasi controversia importante debba essere necessariamente trattata nell'ambito del procedimento penale in senso stretto. In questo senso, l'applicabilità di questa norma non ha l'effetto di imporre la «criminalizzazione», da parte degli Stati, di procedure che questi ultimi, nell'esercizio del loro potere discrezionale, non fanno rientrare nel diritto penale in senso stretto. In proposito, la Corte rammenta che ha più volte considerato che il rispetto dell'art. 6 CEDU non esclude che, in un procedimento di natura amministrativa, una «pena» sia imposta in primo luogo da un'autorità amministrativa (§§ 252 e 253). Avendo, pertanto, escluso la necessità di un procedimento penale (§ 254), la Corte conseguenzialmente esclude che sia necessario, per disporre la



confisca urbanistica, una formale sentenza di condanna, a condizione che i Tribunali agiscano nel pieno rispetto dei diritti della difesa sanciti dall'art. 6 CEDU. Per questo motivo la Corte ritiene che, qualora i Tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva, pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'art. 7 CEDU, che, pertanto, non viene violato (§ 260). Tuttavia, se non viene violato l'art. 7 CEDU, si ha violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU, come la Corte constatava con riguardo al ricorrente G , che era stato assolto in appello dal reato di lottizzazione abusiva, ma poi la sentenza era stata annullata senza rinvio dalla Cassazione, che aveva dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione, dopo avere ritenuto provata la penale responsabilità dell'imputato, con conseguente applicazione della confisca (§ § da 311 a 317). Nella sentenza c. Italia, il Governo aveva fatto notare alla Corte questo aspetto, ma la Corte ha escluso che vi fosse contraddizione tra la constatazione della violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU nel caso al suo esame e la sentenza pronunciata nella causa e altri e ciò poiché in tale causa, mentre una confisca basata sulla sostanziale constatazione della responsabilità è stata considerata compatibile con i requisiti dell'art. 7 della Convenzione, ciò non aveva pregiudicato la successiva valutazione dell'eventuale violazione dell'art. 6, comma 2, della Convenzione (vedi § 139).

Nell'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, allegata alla sentenza Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, e altri c. Italia, il giudice dissenziente aveva fatto notare l'apparente contraddizione in cui sembrava essere incorsa la Corte europea, che, da un lato, con riferimento al ricorrente G , aveva negato la violazione dell'art. 7 CEDU, ma, dall'altra, aveva riconosciuto la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU. Aveva concluso testualmente il giudice: «in ogni caso, in fin dei conti, la confisca urbanistica senza condanna non è salva in quanto contravviene sempre la presunzione di innocenza, come riconosce la Grande Camera in maniera quasi unanime» (§ 63: vedi traduzione del Ministero della Giustizia).

La successiva giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nella sostanza dà ragione alla previsione del giudice Pinto de Albuquerque.

In definitiva, la confisca urbanistica, in quanto «pena» ai sensi della CEDU, può essere anche disposta all'esito di un procedimento che non ha la natura di «procedimento penale» ai sensi dell'art. 6 CED e del diritto interno. Purché siano rispettati i diritti previsti dall'art. 6 CEDU, *in primis*, il diritto al contraddittorio, e purché vengano accertati tutti gli elementi che necessariamente devono comporre la fattispecie di lottizzazione abusiva (quindi, la prevedibilità e la riferibilità oggettiva e soggettiva della fattispecie al soggetto che patisce la «pena»), la confisca urbanistica può essere disposta anche sulla base di un provvedimento che non ha la natura «formale» di sentenza di condanna, e ciò è pienamente conforme all'art. 7 CEDU. Tuttavia, se la confisca in questione viene disposta nell'ambito di un procedimento penale che si chiude con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, sul presupposto (necessario, per quanto su esposto, per potere disporre la confisca in esame, considerata «pena» ai sensi della CEDU) della ritenuta responsabilità penale dell'imputato, ciò viola l'art. 6, comma 2, CEDU.

Nel nostro ordinamento, sulla base dell'art. 578-bis c.p.p., come interpretato dal «diritto vivente» su esposto, per potere confermare la statuizione di confisca in appello malgrado la declaratoria di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, è necessario affermare o confermare la penale responsabilità dell'imputato, ma ciò si scontra inevitabilmente con l'art. 6, comma 2, CEDU. Non è possibile promuovere interpretazioni costituzionalmente e convenzionalmente conformi della norma censurata, così come prospettato dalla Corte costituzionale nell'analoga questione sollevata con riguardo all'art. 578 codice di procedura penale (vedi Corte costituzionale n. 182/2021). Invero è la stessa Corte delle leggi che, distinguendo nettamente il presupposto alla base della pronuncia *ex art. 578* codice di procedura penale da quello alla base della pronuncia ai sensi dell'art. 578-bis c.p.p., ha chiarito che l'art. 518-bis c.p.p. richiede il previo accertamento della responsabilità dell'imputato che, dovendosi confermare il provvedimento di confisca, che, come nel caso di specie, ha natura di «pena» ai sensi dell'art. 7 CEDU, non può che essere la responsabilità penale, cioè una responsabilità accertata, in tutte le sue componenti, oggettive e soggettive, al di là di ogni ragionevole dubbio.

D'altra parte, come chiarito dalla Cassazione nella già citata sentenza a Sezioni Unite 13539/2020, imp. (vedi § 7.5. del Considerato in diritto), a proposito dell'impossibilità di disporre confisca in presenza di una maturata estinzione del reato per prescrizione senza che sia stato accertato, in tutti i suoi elementi, oggettivi e soggettivi, il reato di lottizzazione abusiva, «alla conclusione nel senso qui adottato deve condurre infine anche la natura della confisca/ottizzatoria, ostantemente qualificata da questa Corte come sanzione amministrativa, sia pure irrogata dal giudice penale, alla stessa stregua dell'ordine di demolizione di cui all'art. 31, comma 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. È proprio tale natura, infatti, a far escludere che l'impossibilità di operare in sede penale la confisca, perché non sia stato possibile accertare il fatto, impedisca all'amministrazione di adottare i provvedimenti sanzionatori previsti dall'art. 30 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, come infatti già affermato da questa Corte (Sez. 3, n. 5857 del 6 ottobre 2010, dep. 2011, , Rv. 249517). Né può trascurarsi la circostanza che, all'interno del sistema delle sanzioni amministrative previsto, per la lottizzazione, dall'art. 30, commi 7 e 8, l'intervento sanzionatorio del giudice penale attuato tramite



la confisca è di ordine meramente residua/e (Sez. 3, n. 47280 del 12 settembre 2019, ; Sez. 3, n. 47094 del 12 settembre 2019, ; Sez. 3, n. 31282, del 27 marzo 2019, ; Sez. 3 n. 8350 del 23 gennaio 2019, , Rv. 275756) e non interferisce, quindi, né si sovrappone all'autonomo potere principalmente attribuito all'autorità amministrativa dall'art. 30 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Sez. 3 n. 8350 del 23 gennaio 2019, .), Deve, del resto, escludersi che, in tema di provvedimenti sanzionatori che conseguono all'accertamento di una lottizzazione abusiva, possa desumersi dalla disciplina in materia l'esistenza di una sorta di pregiudizio/e penale, ovvero di previa verifica della sussistenza della responsabilità penale di cui all'art. 44, comma 1, lettera c), decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 come del resto più volte affermato dalla giurisprudenza amministrativa (così, Cons. Stato, Sez. 6, n. 2082 del 3 aprile 2018; negli stessi termini, Cons. Stato, Sez. 6, n. 1888 del 26 marzo 2018; Cons. Stato, Sez. 6, n. 1878 del 23 marzo 2018; cfr. Tribunale amministrativo regionale Toscana, Sez. 3, n. 1643 del 19 dicembre 2018; Tribunale amministrativo regionale Toscana, n. 509 del 30 marzo 2015; Tribunale amministrativo regionale Toscana, Sez. 3, Sent. n. 893 del 29 maggio 2014). Sicché, ai fini del provvedimento di acquisizione in via amministrativa del terreno al patrimonio disponibile del Comune è irrilevante che possa venire a mancare una pronuncia di confisca in sede penale. Resta, dunque, in definitiva, confermato che neppure le ragioni di effettiva tutela dell'interesse collettivo alla «corretta pianificazione territoriale» potrebbero rappresentare motivo di deroga all'applicabilità, nella specie, del principio dell'art. 129, comma 1, codice di procedura penale, non potendo oltretutto situazioni patologiche come l'inerzia della pubblica amministrazione fungere da criterio interpretativo delle norme penali (così Sez. 3, n. 6396 del 7 novembre 2006, , dep. 2007, Rv. 236076). »

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto al giudice penale un ruolo tendenzialmente suppletivo rispetto al ruolo principale che la legge attribuisce ai Comuni ai sensi dell'art. 30, commi 7 e 8, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (Vedi Corte costituzionale n. 146/2021 punti 3.4.2. e 5.2. del Considerato in diritto).

In definitiva, a fronte della tutela del diritto alla presunzione di innocenza, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 518-bis codice di procedura penale non può essere «superata» o «accantonata» sulla base di ragioni di effettiva tutela dell'interesse collettivo alla «corretta pianificazione territoriale», in quanto si tratta di ragioni che potrebbero trovare piena tutela in sede amministrativa, sempre che si prescindano dai riferimenti, anche «nominalistici», alla penale responsabilità del già imputato, cioè di quel soggetto che ha beneficiato nel processo penale per il reato di lottizzazione abusiva di un'assoluzione o di una declaratoria di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione.

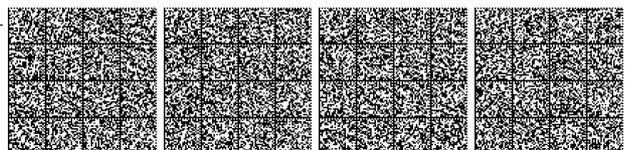
3.2. Rispetto al diritto dell'Unione europea e segnatamente agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost.

È necessario esaminare la questione anche sul piano del diritto dell'Unione europea, perché, come a breve si vedrà, in questo ambito è stata recentemente emanata la direttiva 2024/UE/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, che contiene la previsione, in parte innovativa, di fattispecie di confisca senza condanna, e ciò potrebbe indurre a ritenere che il diritto eurounitario, che pure dispone di uno strumento giuridico *ad hoc* di tutela della presunzione di innocenza, potrebbe prevedere principi diversi da quelli affermati in ambito convenzionale nella materia delle confische.

In particolare, deve osservarsi che l'Unione europea ha emanato da tempo, ai sensi dell'art. 82 § 2 lettera b) TFUE, una specifica direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza (la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2016/UE/343 del 9 marzo 2016, entrata in vigore il 1° aprile 2016, con obbligo di recepimento fino al 1° aprile 2018; la direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con decreto legislativo n. 188/2021).

Nel dettaglio, l'art. 3, rubricato «Presunzione di innocenza», stabilisce che gli Stati Membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza. All'art. 4, rubricato «Riferimenti in pubblico alla colpevolezza», si afferma che gli Stati Membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Ciò lascia impregiudicati gli atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità.

Il Considerando 11 chiarisce che la direttiva si applica ai procedimenti penali nell'accezione data dall'interpretazione della Corte di Giustizia UE, fatta salva la giurisprudenza della Corte EDU. Il Considerando 16 della direttiva chiarisce che la presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa.



Dovrebbero, altresì, restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe prima dover verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e la decisione potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Il Considerando 17 della direttiva precisa che per «dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche» dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità. Ai sensi dell'art. 13 della direttiva nessuna disposizione della stessa può essere interpretata in modo da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla carta dei diritti fondamentali UE, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto di qualsiasi Stato membro che assicurino un livello di protezione più elevato.

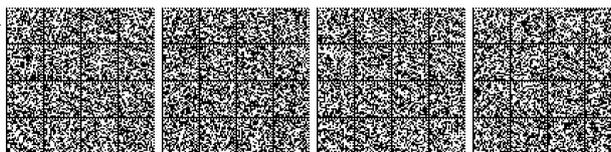
Come ha definitivamente chiarito la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, I Sez., 13 giugno 2019, causa C-646/17, , punti da 29 a 37), le direttive emanate ai sensi dell'art. 82, § 2, comma 1, TFUE, si applicano a qualunque procedimento penale, indipendentemente dal fatto che abbia o meno una dimensione transnazionale, nel senso di avere ad oggetto materie penali aventi dimensione transnazionale. Di conseguenza, devono essere tenute presenti in qualsiasi procedimento penale. Ciò comporta, come logico corollario, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali UE, ai sensi dell'art. 51, § 1, della medesima, che stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati Membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione europea (Corte di Giustizia UE, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson, punto 17). Pertanto, nell'attuazione del diritto dell'Unione europea non si può prescindere dall'art. 48 della CDFUE, e, siccome la Carta è equiparata ai Trattati (art. 6, § 1, TUE) e ne ha lo stesso valore giuridico, ne consegue che trattasi di diritto primario dell'Unione europea.

Dunque, tutti i principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con riguardo alla presunzione di innocenza sancita dall'art. 6, comma 2, CEDU, possono ritenersi pienamente viventi ed operanti anche in ambito UE attraverso la citata direttiva e l'art. 48 della CDFUE (tenuto conto che il diritto alla presunzione di innocenza in esso sancito, conformemente all'art. 52, paragrafo 3, della CDFUE, ha significato e portata identici allo stesso diritto garantito dalla CEDU), con la conseguente possibilità di disapplicare le norme interne che dovessero porsi in contrasto con le norme dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

Peraltro, trattandosi di questione che coinvolge diritti fondamentali che godono tutela sia in ambito UE che interno (vedi art. 27 Cost.), la relativa questione può essere sottoposta all'attenzione anche della Corte costituzionale, ai sensi degli articoli 117 e 118, comma 1, Cost., come chiarito da Corte costituzionale sentenze nn. 269/2017, 20/2019, 63/2019 e, da ultimo, n. 181/2024 e n. 7/2025.

Secondo la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, II Sez., 5 settembre 2019, causa C-377118, Ah e altri), ai sensi dell'art. 4, § 1, prima frase, della direttiva 2016/UE/343, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che, segnatamente, le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino un indagato o un imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.

Secondo il Considerando 16 tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Nonostante l'art. 4, § 1, della citata direttiva lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità per l'adozione delle misure necessarie ai sensi di detta disposizione, resta il fatto che, come si evince dal Considerando 48 di tale direttiva, il livello di tutela previsto dagli Stati membri non dovrebbe mai essere inferiore alle norme della Carta o della CEDU, segnatamente quelle sulla presunzione di innocenza. A tale riguardo, sottolinea la Corte del Lussemburgo (vedi punto 41), occorre rilevare che la presunzione di innocenza è sancita dall'art. 48 della CDFUE, il quale, come risulta dalle spiegazioni relative a quest'ultima, corrisponde all'art. 6, commi 2 e 3, CEDU. Ne consegue che, conformemente all'art. 52, § 3, della Carta, ai fini dell'interpretazione dell'art. 48 di quest'ultima occorre prendere in considerazione l'art. 6, commi 2 e 3, CEDU, quale soglia di protezione minima. Sicché, in assenza di indicazioni precise nella direttiva 2016/UE/343 e nella giurisprudenza relativa all'art. 48 della CDFUE su come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 6, comma 2, CEDU (punto 42: nel caso di specie la Corte di Giustizia UE, proprio rifacendosi ad un precedente nella Corte europea dei diritti dell'uomo, riteneva che l'art. 4 della direttiva dovesse essere interpretato nel senso che non ostasse a che un accordo nel quale l'imputato riconosce la propria colpevolezza in cambio di una riduzione di pena, e che deve essere approvato da un giudice nazionale, menzioni espressamente quali coautori del reato non soltanto tale imputato ma anche altre persone imputate in un procedimento separato, che procede ordinariamente, a condizione, da un lato, che tale menzione sia necessaria per la qualificazione della responsabilità giuridica dell'imputato che ha concluso l'accordo, dall'altro, che il medesimo accordo indichi chiaramente che tali altre persone sono imputate in un procedimento penale distinto e che la loro colpevolezza non è stata legalmente accertata; in altra sentenza- Corte di Giustizia UE, I Sez., 19 settembre 2018, causa C-310/18 PPU, Milev -, la Corte ha affermato che l'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343



deve essere letto alla luce del Considerando 16, secondo il quale il rispetto della presunzione di innocenza non pregiudica le decisioni riguardanti, ad esempio, la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Ai sensi dello stesso Considerando, prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe anzitutto dovere verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e quest'ultima potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Da quanto precede risulta che, nell'ambito dei procedimenti penali, la direttiva in questione e, in particolare, i suoi articoli 3 e 4, § I, non ostano all'adozione di decisioni preliminari di natura procedurale, come una decisione di mantenere una misura di custodia cautelare adottata da un'autorità giudiziaria, fondate sul sospetto o su indizi di reità, purché tali decisioni non presentino la persona detenuta come colpevole).

Alla luce di ciò, si dubita della conformità anche al diritto dell'Unione europea dell'art. 518-bis c.p.p., come interpretato dal «diritto vivente».

Quanto alla possibilità di prendere in esame la recente direttiva 2024/UE/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, si osserva brevemente quanto segue.

La direttiva in questione, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea in data 2 maggio 2024, entrata in vigore il 22 maggio 2024, dovrà essere recepita entro il 23 novembre 2026. Si tratta di una direttiva che sostituirà altri strumenti normativi dell'Unione europea, quali l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, la decisione 2007/845/GAI e, soprattutto, la direttiva 2014/42/UE (art. 36 direttiva 2024/UE/1260). Come è noto, anche se la direttiva non è stata ancora attuata in Italia, nella pendenza del termine di attuazione gli Stati membri destinatari della stessa devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva medesima (cfr. Corte di Giustizia CE, 4 luglio 2006, Causa C-212/04, Adeneler, § 121; Corte di Giustizia CE, 22 novembre 2005, Causa C-144/14, Mangold, § 67). Ne consegue che, ove il sollecitato intervento, teso al ripristino della costituzionalità violata, si ponesse gravemente in contrasto con le norme della direttiva tanto da compromettere la realizzazione del suo risultato, si potrebbe porre un problema in ordine al rispetto del diritto dell'Unione europea.

La direttiva consente all'art. 15 la «confisca non basata sulla condanna» nei seguenti casi:

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere, alle condizioni enunciate al paragrafo 2 del presente articolo, alla confisca di beni strumentali, proventi o beni di cui all'art. 12, o di proventi o beni trasferiti a terzi ai sensi dell'art. 13, nei casi in cui un procedimento penale sia stato avviato ma non sia stato possibile farlo proseguire a causa di una o più delle circostanze seguenti:

a) malattia dell'indagato o imputato;

b) fuga dell'indagato o imputato;

c) decesso dell'indagato o imputato;

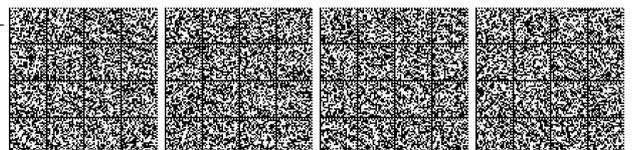
d) i termini di prescrizione per il reato in questione stabiliti dal diritto nazionale sono inferiori a quindici anni e sono scaduti dopo l'avvio del procedimento penale.

2. La confisca in assenza di una condanna ai sensi del presente articolo è limitata ai casi in cui, in mancanza delle circostanze di cui al paragrafo 1, il procedimento penale pertinente avrebbe potuto portare a una condanna penale perlomeno per i reati che possono produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico considerevole, e se l'organo giurisdizionale nazionale è convinto che i beni strumentali, i proventi o i beni da confiscare derivino dal reato in questione o siano ad esso connessi direttamente o indirettamente.

Tuttavia, innanzitutto l'ambito di applicazione della direttiva concerne una serie di reati indicati nell'art. 2, fra i quali (senza la necessità che gli elementi inerenti alla commissione di tali reati si collochino nell'ambito di più Stati membri, essendo sufficiente che si collochino all'interno di un unico Stato membro: vedi Corte di Giustizia UE, III Sez., 21 ottobre 2021, cause C-845/19 e C-863/19, D.R., T.S., a proposito dell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE) non rientra e comunque non è riconducibile la lottizzazione abusiva. Sicché, va esclusa la possibilità di applicazione della predetta direttiva nell'ambito di un procedimento penale avente ad oggetto il reato di cui all'art. 44 lettera C) decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (vedi sul punto Corte Cost. n. 7 del 2025 punto 2.3. del Considerato in diritto).

In ogni caso, qualora si ritenesse applicabile la direttiva in questione anche ad un procedimento penale come quello in esame, non va dimenticato che la direttiva deve essere interpretata assicurando il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla CDFUE, e, segnatamente, dei diritti riconosciuti dagli articoli 47 e 48 della Carta, fra i quali spicca il diritto alla presunzione di innocenza (vedi Considerando 46 della direttiva). Inoltre, la direttiva lascia espressamente impregiudicate altre direttive, fra le quali vi è la direttiva 343/2016/UE, che tutela la presunzione di innocenza (vedi Considerando 51 della direttiva).

Orbene, come è noto, ai sensi dell'art. 52, § 3, della CDFUE, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione, salva la possibilità, per il diritto dell'Unione europea, di una protezione più estesa.



È evidente, pertanto, che il citato art. 15 della direttiva 2024/UE/1260 non potrà essere interpretato in modo da contrastare con il diritto fondamentale alla presunzione di innocenza come tutelato dall'art. 6, comma 2, CEDU e dall'art. 48 CDFUE, così come interpretato proprio alla luce della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Non a caso la Corte dei diritti umani, proprio nella sentenza *_ c. Italia*, ha precisato che, pur consapevole del crescente ricorso - sia ai sensi dell'ordinamento giuridico interno che a livello internazionale - a forme di confisca non basate su una condanna (fra le quali la Corte ha esaminato proprio quelle introdotte dalla direttiva 2024/UE/1260: vedi § 48 della sentenza), in base alle quali i giudici possono essere chiamati a disporre la confisca di beni di origine illecita anche in assenza di una condanna, tuttavia ha ritenuto che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'art. 6 comma 2 CEDU non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai Tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre una forma di confisca non basata su una condanna, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale (vedi § 129).

In conclusione, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 518-bis c.p.p. per violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., e degli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e dell'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui prevede che, secondo il «diritto vivente» (Cass. pen. sez. un. 30 gennaio 2020, n. 13539), quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44 lettera c) decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

In caso di accoglimento della questione, il giudice di Appello (o la Corte di cassazione) dovrebbe limitarsi a constatare la sopravvenuta causa estintiva ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale e a revocare la disposta confisca, ferma restando la possibilità da parte della competente Autorità amministrativa di agire ai sensi dell'art. 30 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nel rispetto dell'art. 6 comma 2 CEDU.

P. Q. M.

La Corte visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., con riferimento all'art. 518-bis c.p.p., nella parte in cui, secondo il «diritto vivente» (Cass. pen. sez. un. 30 gennaio 2020, n. 13539), quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44 lettera c) decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 30 maggio 2025.

Il Presidente: OTTAVIANO

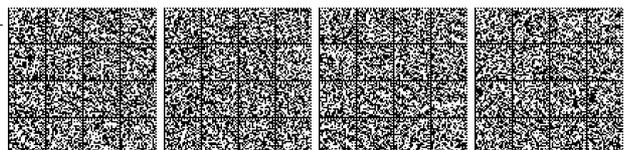
Il Consigliere est.: BIONDI

25C00194

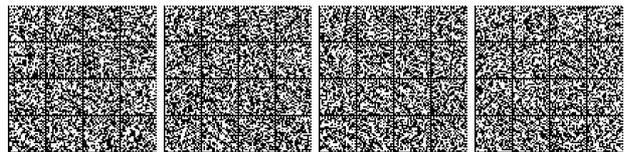
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-037) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

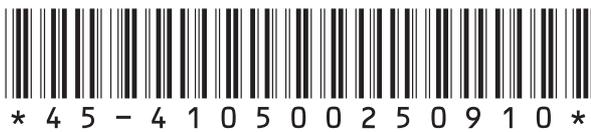
Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 11,00

