



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SARDEGNA

Legge n° 31 del 06/11/2025

BUR n°61 del 13/11/2025

ID: SA25031

(Scadenza 12/01/2026)

Legge regionale 6 novembre 2025, n. 31 recante: Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 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

La legge regionale della Sardegna n. 31 del 2025, recante «Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 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)», è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera b) che, per i motivi di seguito illustrati, eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione Sardegna dallo Statuto Speciale (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3). Lo Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna attribuisce alla Regione, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera e), la competenza legislativa in materia di «produzione e distribuzione di energia elettrica». Tale competenza è tuttavia esercitabile nei limiti fissati dall'articolo 3 del medesimo Statuto speciale, vale a dire nel rispetto della Costituzione e dei principi

dell'ordinamento giuridico dello Stato, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e dei principi stabiliti dalla legislazione statale.

In virtù dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — che consente l'applicazione alle Regioni a statuto speciale delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, come modificato dalla medesima legge costituzionale, nelle parti in cui esse prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali — può essere invocata la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Tale parametro risulta rilevante in presenza di disposizioni regionali che si pongano in contrasto con la legislazione statale di principio, finalizzata al perseguimento di obiettivi di politica energetica gravanti sull'ordinamento statale nel suo complesso, in quanto esso configura un titolo di competenza di ampiezza maggiore rispetto a quello riconosciuto dallo Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, che, come ricordato, è limitato alla sola produzione e distribuzione di energia elettrica.

Ciò premesso, la legge della Regione autonoma della Sardegna in esame, ponendosi in violazione dei limiti posti dallo Statuto speciale, incorre nella violazione dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato nella materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, vengono in rilievo i parametri interposti dettati dal legislatore statale con riferimento al settore delle energie rinnovabili e, segnatamente, quelli recati dall'articolo 2 del decreto-legge 21 novembre 2025,

n. 175, recante «Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili», che ha apportato modificazioni al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, concernente la «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili», adottata in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nelle materie di legislazione concorrente (cfr., ex multis, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020), i quali assumono valore di «parametro interposto» ai fini del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali.

Si premette che il quadro normativo statale di riferimento in materia di procedure amministrative per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e di individuazione delle aree idonee alla loro installazione è articolato e di recente oggetto di riordino.

Tale quadro era originariamente delineato, a livello primario, dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, disposizione successivamente abrogata dall'articolo 15, comma 1, e dall'allegato D, lettera p), del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera q), del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175.

Il decreto legislativo n. 190 del 2024 ha inoltre operato un complessivo riordino dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili e costituisce, allo stato, la norma primaria di riferimento anche in materia di aree idonee alla realizzazione degli impianti medesimi, come previsto dagli articoli 11-bis e seguenti, come da ultimo modificati dal citato decreto-legge n. 175 del 2025.

A ciò aggiungasi che il decreto ministeriale 21 giugno 2024 è stato oggetto di contenzioso davanti al giudice amministrativo. In particolare, il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 4298 del 2024, ha accolto in parte la domanda di sospensione proposta da alcuni operatori del settore energetico.

La sospensione ha riguardato esclusivamente la disposizione contenuta all'articolo 7, comma 2, lettera c), del medesimo decreto, che attribuisce alle Regioni la facoltà di far salve le aree immediatamente idonee ai sensi della normativa statale. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale disposizione “non [sia] pienamente conforme all'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, il quale già elenca le aree considerate idonee: in tale disciplina di livello primario non sembra possa rinvenirsi spazio per una più restrittiva disciplina regionale”.

Successivamente, il TAR del Lazio, con le sentenze nn. 9155 e 9156 del 13 maggio 2025, si è pronunciato sulla legittimità del decreto ministeriale 21 giugno 2024, stabilendo, in particolare:

- quanto al concetto giuridico di “aree non idonee”, la semplice localizzazione dell’impianto all’interno di un sito classificato come non idoneo non preclude automaticamente la realizzazione del progetto presentato dall’operatore economico. L’esclusione dalla realizzazione può intervenire solo se, in concreto, il progetto risulti incompatibile con gli altri obiettivi di tutela rilevanti per la specifica fattispecie. Ne consegue che le aree non idonee non possono essere considerate del tutto interdette all’installazione di impianti FER, essendo la classificazione prevista dal D.M. 21 giugno 2024 funzionale all’individuazione del regime autorizzatorio applicabile e non a creare preclusioni generalizzate;
- ha ritenuto fondate, tra le altre, le censure di legittimità relative all’articolo 7, comma 3,

del D.M. 21 giugno 2024, nella parte in cui consente alle Regioni di prevedere una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela, di ampiezza differenziata in relazione alla tipologia di impianto, fino a un massimo di 7 km. Richiamando la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 13 del 2014), il TAR ha sottolineato che le Regioni non possono introdurre autonomamente limiti generali, applicabili su tutto il territorio regionale, in particolare nella forma di distanze minime. La disposizione è stata ritenuta illegittima anche perché comporta una devoluzione integrale alle Regioni del compito, di competenza statale, di individuare misure specifiche di rafforzamento della protezione dei beni culturali e paesaggistici per ciascuna tipologia di impianto FER individuato dal decreto legislativo n. 190 del 2024;

- ha ritenuto illegittima l'assenza di una normativa transitoria finalizzata a salvaguardare i procedimenti di autorizzazione in corso. Ha stabilito, inoltre, che le amministrazioni ministeriali resistenti dovessero rieditare i criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili entro sessanta giorni dalla notifica delle sentenze o dalla loro comunicazione in via amministrativa;
- ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 63 del 2024, norma che preclude su tutto il territorio nazionale l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole. Tali aree, secondo la disposizione, non risultano semplicemente "non idonee", ma assolutamente vietate, con conseguente impossibilità di valutazione caso per caso. Il TAR ha sottolineato che, secondo la disciplina censurata, viene considerata solo la classificazione agricola

dell'area secondo i piani urbanistici, senza che sia data rilevanza al concreto utilizzo del suolo o alla sua effettiva idoneità agricola.

Ciò premesso, con riferimento alla legge regionale in esame, si rilevano profili di illegittimità costituzionale in relazione alla disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), che introduce, dopo il comma 7 dell'articolo 1 della legge regionale n. 20 del 2024, un nuovo comma 7-bis con cui si prevede che “Con apposito regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione individua direttive per la corretta applicazione della disciplina della realizzazione di impianti FER ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee. In attesa del regolamento di cui al periodo precedente non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possono essere presentate nuove istanze.”.

La previsione si configura, nella sostanza, come una moratoria generalizzata dei procedimenti autorizzativi, analoga a quella già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 28 del 2025, in relazione alla legge regionale Sardegna n. 5 del 2024, in quanto in contrasto con il parametro interposto, pro tempore vigente, di cui all'articolo 20, comma 6, del decreto legislativo n. 199 del 2021, che vieta espressamente l'introduzione di moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi nelle more dell'individuazione delle aree idonee.

Si evidenzia, inoltre, che alla luce della nuova disciplina recata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 175 del 2025, alle Regioni è riconosciuta esclusivamente la facoltà di individuare ulteriori aree idonee rispetto a quelle stabilite dalla normativa statale di principio, risultando invece preclusa qualsiasi forma di individuazione di aree non idonee o, comunque, di aree non incluse tra quelle idonee. Sotto tale profilo, la disposizione regionale presenta ulteriori elementi di criticità, sia in quanto

attribuisce alla Regione un potere sostanzialmente volto a delimitare aree non idonee, sia in quanto demanda l'esercizio di tale potere a un atto regolamentare di rango secondario.

A ciò si aggiunga che la sospensione dei procedimenti in corso e il divieto di presentazione di nuove istanze di autorizzazione, previsti nelle more dell'adozione del regolamento, determinano una lesione dei principi di certezza del diritto, tutela dell'affidamento, libertà di iniziativa economica privata e massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, incidendo altresì sulla sfera patrimoniale dei soggetti interessati.

La disposizione in esame risulta eccedere le competenze legislative attribuite alla Regione Sardegna dallo Statuto speciale, in violazione degli articoli 3 e 4 del medesimo, ponendosi in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla direttiva (UE) 2018/2001 e al regolamento (UE) 2021/1119, nonché con il decreto legislativo n. 199 del 2021.

Essa si pone altresì in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, incidendo sui principi fondamentali stabiliti dallo Stato nella materia, di competenza legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In particolare, assumono rilievo i parametri interposti dettati dal legislatore statale con riferimento al settore delle fonti di energia rinnovabile e, segnatamente, quelli recati dal decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante “Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, adottato in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118”, come modificato dall'articolo 2 del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, recante “Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili”

Infine, il legislatore nazionale, al fine di rispondere alle indicazioni del legislatore unionale, è tenuto, in via

generale, a favorire le iniziative economiche tendenti alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, promuovendo e garantendo agli investitori condizioni di investimento stabili, equilibrate, favorevoli e trasparenti. Risulta, dunque, illegittimo ed irragionevole (alla luce dell'art. 3 Cost.), anche in virtù dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.

Prevedere che, una volta avviato il procedimento di autorizzazione, l'impianto di produzione e accumulo di energia elettrica non possa essere più realizzato, determina un indubbio danno a carico dell'operatore che, nelle more del compimento delle procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, ha già sostenuto costi tecnici e amministrativi ingenti (ciò si pone anche in violazione dell'art. 41 Cost.), peraltro, trascurando le attività amministrative eventualmente già svolte dalle autorità competenti, a scapito del principio costituzionalmente rilevante del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

La norma regionale in esame presenta, quindi, profili di illegittimità costituzionale anche in rapporto agli articoli 3, 41 e 97 Cost. allorquando, senza conformarsi a un canone di ragionevolezza e inserendo un ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili, stabilisce che il divieto ivi previsto debba applicarsi anche a procedure già in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, trascurando anche le attività amministrative eventualmente già svolte dalle autorità competenti.

Tutto ciò premesso, la disposizione della legge regionale contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera b) eccede, per le motivazioni sopra enunciate, dalle competenze della Regione autonoma della Sardegna e deve quindi essere impugnate ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

