



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

SICILIA

Legge n° 14 del 22/07/2026

BUR n°33 del 28/07/2026

(Scadenza
26/09/2026)

“Disposizioni varie in materia di produzione energetica, attività produttive e agricoltura. Contributi per la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità.”

La legge regionale è censurabile con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 2 e 4 che, per i motivi di seguito specificati, risultano eccedere dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia, ponendosi in contrasto con la potestà legislativa esclusiva statale nelle materie della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) e «tutela della concorrenza», ex articolo 117, secondo comma lettera e), della Costituzione e con la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, comprese, quindi, anche le regioni a statuto speciale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018 e, da ultimo, sentenza n. 126 del 2020). Le medesime disposizioni contrastano altresì con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa è esercitata dalle Regioni nel rispetto,

tra l'altro, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e con i principi di ragionevolezza e libertà di iniziativa economica di cui agli articoli 3 e 41 della Costituzione.

In particolare:

- L'articolo 2 introduce, nella legge regionale 20 novembre 2015, n. 29, un nuovo articolo 2-bis, ai sensi del quale il rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili è subordinato alla preventiva prestazione, da parte dell'istante, di una polizza fideiussoria a prima richiesta, rilasciata da istituto bancario o intermediario vigilato, «a garanzia del corretto adempimento di tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti dall'atto autorizzatorio». La fideiussione è destinata a rimanere valida ed efficace per l'intero periodo di vigenza dell'autorizzazione. La disposizione risulta censurabile non per il fatto di prevedere una garanzia fideiussoria, misura che può, in astratto, rispondere a finalità legittime, quali l'esigenza di assicurare la serietà dell'iniziativa imprenditoriale, l'effettiva realizzazione dell'impianto e il corretto adempimento degli obblighi connessi al titolo autorizzatorio, tuttavia essa , sotto il profilo della compatibilità con il dettato costituzionale appare critica in relazione alle concrete modalità con cui il legislatore regionale ha configurato tale onere, privo di criteri legislativi di quantificazione, di un massimale, di una delimitazione puntuale degli obblighi garantiti e di meccanismi di riduzione o svincolo progressivo. Seppure la Corte costituzionale, con sentenza n. 14 del 2018, abbia dichiarato non fondate le questioni relative alla legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, nella parte in cui imponeva una fideiussione a prima richiesta a garanzia della realizzazione dell'impianto, si evidenzia come la Consulta ha ritenuto legittima una fideiussione legislativamente tipizzata quanto a funzione e parametro quantitativo; non ha invece scrutinato una garanzia generale riferita indistintamente

a «tutti gli obblighi e gli adempimenti» dell'autorizzazione, priva di limiti quantitativi e destinata a permanere per l'intera durata del titolo come quella contenuta nella disciplina siciliana in esame problematica. Il primo parametro di riferimento appare l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La disciplina statale dei regimi amministrativi per la realizzazione e l'esercizio degli impianti FER è oggi contenuta, in particolare, nel decreto legislativo n. 190 del 2024, che ha inteso predisporre un quadro organico e tendenzialmente uniforme, ispirato a esigenze di semplificazione, accelerazione e riduzione degli oneri regolatori. Nel modello statale le garanzie finanziarie sono collegate a obblighi specificamente individuabili e vengono determinate nell'ambito del provvedimento autorizzatorio, con possibilità di prestazione entro un termine successivo al rilascio del titolo. In particolare, l'articolo 9, comma 10, lettera d), del decreto legislativo n. 190 del 2024 prevede che il provvedimento di autorizzazione unica rechi l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi a seguito della dismissione dell'impianto, l'analitica stima dei relativi costi e l'indicazione delle garanzie finanziarie da prestare entro un termine, comunque non superiore a centoventi giorni dal rilascio del provvedimento autorizzatorio. La disciplina statale configura pertanto le garanzie finanziarie come strumenti correlati a obblighi specificamente individuati e quantificati nell'ambito dell'autorizzazione unica. La norma regionale impugnata si discosta da tale modello, poiché impone una fideiussione preventiva quale condizione per il rilascio dell'autorizzazione e la riferisce indistintamente a tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti dall'atto autorizzatorio, ampliandone in modo indeterminato oggetto, funzione e durata.

La legge siciliana, infatti, trasforma la fideiussione in una condizione preventiva per il conseguimento dell'autorizzazione stessa e la riferisce a una pluralità indeterminata di obblighi contenuti proprio nell'atto che deve ancora essere rilasciato. Sotto questo profilo, la disposizione regionale non si limita a regolare aspetti organizzativi del procedimento, ma introduce un requisito economico-finanziario ulteriore e strutturale di accesso al titolo autorizzatorio, discostandosi dal modello statale. Tale scostamento appare tanto più significativo in quanto l'operatore, prima ancora di conoscere definitivamente il contenuto dell'autorizzazione, è chiamato a ottenere una fideiussione destinata a garantire tutte le obbligazioni che da quell'atto deriveranno. Ne consegue una evidente difficoltà nel determinare ex ante sia il rischio assunto dal garante sia il costo effettivo della garanzia.

A ciò si aggiunge la previsione secondo cui la garanzia deve mantenere efficacia «per tutto il periodo di vigenza» dell'autorizzazione unica, senza che siano previsti meccanismi di riduzione progressiva, svincolo parziale o cessazione della garanzia in relazione all'avvenuto adempimento delle singole obbligazioni. A tale profilo si collega quello relativo all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla disciplina eurounitaria in materia di energie rinnovabili. La direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, impone che le regole concernenti le procedure autorizzative degli impianti FER siano obiettive, trasparenti, necessarie e proporzionate. La previsione di una fideiussione non è, in sé, incompatibile con tali principi. Il problema sorge quando l'onere finanziario non sia legislativamente collegato a un rischio determinato e non sia assistito da criteri che ne consentano di verificare la proporzionalità. Nel caso in esame, la legge regionale non consente all'operatore di conoscere preventivamente l'entità

della garanzia, il criterio secondo cui sarà determinata, il limite massimo dell'esposizione, né il rapporto con eventuali ulteriori garanzie previste dalla normativa statale. La genericità della formula utilizzata, riferita a «tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti dall'atto autorizzatorio», espone inoltre al rischio di sovrapposizioni con garanzie aventi già una specifica funzione, con la conseguenza che il medesimo rischio possa risultare assistito da coperture plurime.

Tali elementi assumono rilievo anche in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione. La misura perseguita dal legislatore regionale risponde a una finalità astrattamente ragionevole, ma difetta di quei limiti che consentano di verificarne in concreto la necessità e la proporzionalità. Una fideiussione bancaria a prima richiesta comporta infatti un costo diretto per l'impresa e incide sulla sua capacità creditizia. Tale sacrificio può essere giustificato quando sia parametrato a un rischio specifico e a un importo determinato o determinabile; diviene invece problematico quando la garanzia sia potenzialmente illimitata, riferita a obbligazioni eterogenee e mantenuta per l'intera durata dell'autorizzazione. La norma rischia così di produrre un effetto selettivo non direttamente correlato alla serietà industriale del progetto, ma alla capacità finanziaria dell'operatore, con particolare incidenza sui soggetti di minori dimensioni. Da strumento volto a garantire l'adempimento, la fideiussione può pertanto trasformarsi in una barriera economica all'accesso all'attività di produzione di energia rinnovabile. La norma regionale in esame non individua con precisione il rischio garantito, non determina l'importo né detta criteri per la sua quantificazione, non stabilisce un massimale, non prevede meccanismi di riduzione o svincolo e non impedisce la sovrapposizione con garanzie già previste dall'ordinamento. In questa prospettiva può essere considerato anche l'articolo 117,

secondo comma, lettera e), della Costituzione, sotto il profilo della tutela della concorrenza. La disposizione introduce infatti una condizione economico-finanziaria specificamente gravante sugli operatori che intendano realizzare impianti FER in Sicilia. A parità di investimento, tali operatori potrebbero essere soggetti a un costo ulteriore e non previamente quantificabile rispetto a chi opera in altre parti del territorio nazionale. Il profilo appare rilevante ove si consideri che la misura incide direttamente sulle condizioni di accesso al mercato. Le diverse censure convergono, inoltre, sul principio, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, della massima diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tale principio non impedisce alle Regioni di imporre obblighi o garanzie a tutela di interessi pubblici concorrenti, ma richiede che tali misure non si traducano in ostacoli ingiustificati o sproporzionati rispetto agli obiettivi nazionali ed europei di sviluppo delle FER. Nel caso in esame, l'effetto potenzialmente ostativo deriva proprio dall'indeterminatezza dell'onere. L'operatore non è posto nella condizione di conoscere, al momento della programmazione dell'investimento, quale sarà l'esatto costo della fideiussione, quale porzione della propria capacità creditizia dovrà essere immobilizzata e per quanto tempo. L'incertezza può dunque produrre un effetto disincentivante già prima dell'effettiva applicazione della misura e indipendentemente dall'eventuale escussione della garanzia.

La censura non contesta la legittimità della fideiussione in quanto tale ma la sua conformazione concreta. In particolare, appare prospettabile, in via principale, la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali della materia energetica e al modello uniforme dei regimi autorizzatori delineato dal decreto legislativo n. 190 del 2024. La violazione si manifesta altresì con riferimento

alla norma interposta recata dall'articolo 9, comma 10, lettera d), del medesimo decreto legislativo, che contempla garanzie finanziarie esclusivamente in relazione a obblighi specificamente determinati, concernenti la dismissione degli impianti e la rimessa in pristino dei luoghi, mentre la disposizione regionale introduce una garanzia preventiva, generalizzata e indeterminata, eccedendo il quadro normativo statale di principio al quale la Regione è tenuta a conformarsi.

A tale censura può affiancarsi quella fondata sull'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai principi eurounitari di necessità, trasparenza e proporzionalità delle procedure autorizzative. Concorrono inoltre gli articoli 3 e 41 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza e della sproporzione dell'onere finanziario, nonché il parametro dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per la possibile incidenza sulle condizioni concorrenziali di accesso al mercato. La disposizione appare quindi censurabile non perché introduca una garanzia in quanto tale, ma perché il legislatore regionale non ha predeterminato i limiti entro i quali l'amministrazione può incidere sulla posizione economica dell'operatore. È precisamente tale indeterminatezza che rende possibile la trasformazione di uno strumento astrattamente legittimo di garanzia in una misura potenzialmente sproporzionata e suscettibile di ostacolare la diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

La disposizione deve essere esaminata anche alla luce delle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso statale, richiede di illustrare le ragioni per le quali la norma impugnata ecceda anche le attribuzioni statutarie astrattamente pertinenti. Sotto tale profilo, viene anzitutto in considerazione

la competenza legislativa primaria in materia di «industria e commercio» prevista dall'articolo 14, lettera d), dello Statuto. Non può infatti negarsi che la produzione di energia costituisca un'attività economica di carattere industriale e che la disciplina degli impianti FER presenti, pertanto, punti di interferenza con tale materia. Ciò, tuttavia, non appare sufficiente a ricondurre alla competenza statutaria ogni disposizione regionale che incida sull'attività delle imprese operanti nel settore energetico. Ai fini dell'individuazione della materia occorre avere riguardo all'oggetto, alla ratio e alla funzione della disciplina considerata, individuandone il nucleo materiale prevalente. Nel caso in esame, la norma non detta una disciplina dell'impresa produttrice di energia, delle modalità di esercizio dell'attività industriale o di misure di promozione e sostegno del relativo settore economico. Essa interviene, invece, direttamente sulla formazione del titolo amministrativo necessario alla realizzazione dell'impianto, introducendo una nuova condizione per il rilascio dell'autorizzazione unica: senza la preventiva prestazione della fideiussione l'autorizzazione non può essere rilasciata. Il collegamento con l'attività industriale è, dunque, soltanto consequenziale, mentre l'oggetto immediato della disciplina è costituito dal regime amministrativo di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. È proprio tale criterio sostanziale che consente di distinguere la disposizione in esame da una disciplina propriamente riconducibile all'«industria e commercio». Diversamente opinando, la competenza statutaria finirebbe per attrarre qualsiasi disciplina pubblicistica incidente sulle imprese energetiche per il solo fatto che la produzione di energia è esercitata in forma industriale, con conseguente assorbimento della distinta materia costituzionale della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Né la misura appare riconducibile alle competenze statutarie

relative al territorio e al paesaggio. La fideiussione non è infatti specificamente finalizzata alla tutela di tali interessi o circoscritta agli obblighi di dismissione e ripristino ambientale, ma è genericamente posta a garanzia di «tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti dall'atto autorizzatorio». Tale conclusione non è contraddetta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2026. In quel giudizio la Regione Siciliana aveva sostenuto proprio la riconducibilità della disciplina degli impianti FER alla competenza statutaria in materia di «industria e commercio», ma la Corte non ha definito nel merito tale questione, avendo dichiarato inammissibili le relative censure. La pronuncia non può quindi essere invocata quale riconoscimento di una competenza legislativa primaria regionale nella disciplina dei procedimenti autorizzatori degli impianti FER.

Esclusa, per le ragioni indicate, la riconducibilità della disposizione a uno specifico titolo di competenza primaria statutaria, viene pertanto in rilievo, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il più favorevole regime di autonomia previsto dal Titolo V della Costituzione e, in particolare, la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il conseguente obbligo della Regione di rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. Restano altresì fermi i limiti derivanti dalle competenze legislative esclusive dello Stato e dagli obblighi imposti dall'ordinamento dell'Unione europea.

- L'articolo 4 della legge regionale in esame stabilisce che, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, le attività economiche imprenditoriali con superficie di vendita al dettaglio per alimenti pari ad almeno 400 metri quadrati siano tenute a installare, in appositi spazi interni o esterni ai propri locali, ecocompattatori destinati alla raccolta delle bottiglie in PET per bevande e

a provvedere al loro svuotamento e al deposito temporaneo delle bottiglie conferite. La disposizione prevede inoltre che gli ecocompattatori siano «forniti e gestiti a cura e spese dei consorzi autorizzati per la gestione del fine vita degli imballaggi in plastica» e garantiscano il riconoscimento delle bottiglie e la tracciabilità dei flussi intercettati. Seppure la disposizione persegua finalità ambientali certamente meritevoli, volte all'incremento della raccolta differenziata e del riciclo degli imballaggi in plastica e, più in generale, alla promozione dell'economia circolare, tuttavia, gli strumenti utilizzati dal legislatore regionale e, in particolare, l'introduzione di nuovi obblighi organizzativi e patrimoniali a carico dei soggetti operanti nel sistema nazionale di gestione degli imballaggi risultano illegittimi.

Il principale parametro di riferimento appare costituito dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, la disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile a tale competenza e richiede una regolamentazione uniforme sul territorio nazionale. Le Regioni possono certamente perseguire, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, finalità di maggiore tutela ambientale, ma non possono modificare l'assetto delle responsabilità e degli obblighi definito dalla legislazione statale quando questo costituisca parte integrante della disciplina nazionale della gestione dei rifiuti. Nel caso in esame assume rilievo la disciplina contenuta nella parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 e, in particolare, negli artt. 178-bis e 178-ter, relativi alla responsabilità estesa del produttore, nonché nel Titolo II dedicato alla gestione degli imballaggi e dei relativi rifiuti. L'articolo 219 del medesimo decreto configura la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

secondo un modello nazionale diretto al conseguimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, economicità e tutela della concorrenza.

In tale quadro, l'articolo 4 non si limita all'introduzione di una misura incentivante o alla fissazione di un più elevato obiettivo ambientale. La Regione istituisce, sia pure limitatamente alle bottiglie in PET, un segmento obbligatorio della rete di raccolta, individuando gli esercizi commerciali presso i quali gli ecocompattatori devono essere collocati e, soprattutto, stabilendo direttamente quali soggetti siano tenuti a fornirli, finanziarli e gestirli. È quest'ultimo aspetto a presentare il maggiore profilo di criticità: attraverso una legge regionale vengono attribuiti ai consorzi operanti nel sistema della responsabilità estesa del produttore nuovi obblighi patrimoniali e organizzativi, destinati a incidere sulla struttura dei costi e sulla programmazione delle loro attività. Non si tratta, dunque, soltanto di elevare lo standard di tutela ambientale, ma di modificare territorialmente il contenuto delle obbligazioni che compongono un sistema organizzato dal legislatore statale su scala nazionale. La Regione determina infatti non soltanto il risultato ambientale da conseguire, ma anche il soggetto chiamato a sostenerne il costo e le modalità organizzative attraverso le quali realizzarlo. Sotto tale profilo appare configurarsi la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Né la disciplina trova idoneo fondamento nelle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale. Potrebbe venire in considerazione, in particolare, la competenza primaria in materia di «industria e commercio» di cui all'articolo 14, lettera d), dello Statuto siciliano, posto che la disposizione individua quali destinatari dell'obbligo determinati esercizi commerciali. Tale collegamento non appare tuttavia sufficiente a qualificare la norma come disciplina del commercio. Ai

fini dell'individuazione della materia occorre infatti considerare l'oggetto e la funzione prevalente della disposizione. Nel caso in esame, l'individuazione degli esercizi alimentari di maggiori dimensioni costituisce essenzialmente il criterio attraverso il quale viene organizzata una rete di intercettazione e raccolta di una specifica categoria di rifiuti di imballaggio. La disciplina non regola le modalità di esercizio dell'attività commerciale in quanto tale, ma conforma il circuito di raccolta, gestione e tracciabilità dei rifiuti in PET e ne imputa i relativi costi ai soggetti del sistema EPR. Il nucleo materiale prevalente della disposizione deve quindi essere ricondotto alla gestione dei rifiuti e, pertanto, alla tutela dell'ambiente, materia riservata alla competenza esclusiva statale.

Un ulteriore e concorrente profilo di illegittimità può ravvisarsi in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sotto il profilo della tutela della concorrenza. Anche in questo caso la censura non dovrebbe essere costruita sul mero fatto che la disposizione produca conseguenze economiche per gli operatori, poiché non ogni differenziazione regionale incidente sulle attività economiche invade la competenza statale. Assume invece rilievo il fatto che la Regione interviene direttamente sulle condizioni economiche e organizzative di funzionamento dei soggetti inseriti nel sistema nazionale della responsabilità estesa del produttore. L'obbligo di fornire e gestire «a cura e spese» proprie una rete di ecocompattatori determina infatti un costo regolatorio ulteriore, territorialmente circoscritto, nell'ambito di un sistema nazionale nel quale operano sistemi collettivi e sistemi autonomi secondo le condizioni stabilite dalla legislazione statale. La stessa formulazione della norma, che fa genericamente riferimento ai «consorzi autorizzati», può determinare incertezze circa l'individuazione dei soggetti effettivamente gravati dall'obbligo e, conseguentemente, possibili asimmetrie fra gli operatori inseriti nel sistema EPR. Più in

generale, ammettere che ciascuna Regione possa autonomamente stabilire quali infrastrutture di raccolta debbano essere acquistate, finanziate e gestite dai sistemi EPR comporterebbe la possibilità di una frammentazione territoriale della struttura dei costi e degli obblighi degli operatori. L'incidenza sulla concorrenza non sarebbe allora meramente indiretta, ma riguarderebbe le condizioni economiche nelle quali soggetti operanti in un mercato organizzato su scala nazionale sono chiamati a svolgere la propria attività.

I due parametri dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione risultano, sotto questo aspetto, complementari. La lettera s) viene in rilievo perché la Regione interferisce con l'organizzazione del sistema nazionale di gestione dei rifiuti di imballaggio e con il regime della responsabilità estesa del produttore; la lettera e) assume invece rilievo per gli effetti che l'imposizione territoriale di nuovi obblighi patrimoniali e gestionali può determinare sull'uniformità delle condizioni economiche e concorrenziali nelle quali operano i soggetti appartenenti al medesimo sistema nazionale.

La disposizione viola quindi l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto la Regione non si limita a perseguire una più elevata finalità di tutela ambientale, ma interviene direttamente nell'organizzazione del sistema nazionale di gestione degli imballaggi e della responsabilità estesa del produttore, individuando nuovi obblighi organizzativi e patrimoniali e modificando il riparto dei relativi costi. Parimenti violato risulta l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, poiché l'imposizione, su base esclusivamente regionale, di obblighi di finanziamento e gestione a carico dei soggetti operanti nel sistema nazionale EPR è suscettibile di incidere sull'uniformità delle condizioni concorrenziali e di

determinare differenziazioni nella struttura dei costi e degli adempimenti degli operatori.

Come detto, la specialità dell'autonomia siciliana non offre un autonomo fondamento alla disciplina, atteso che il collegamento con la materia statutaria del commercio appare recessivo rispetto all'oggetto e alla funzione prevalente della disposizione, direttamente rivolti alla raccolta e alla gestione di una specifica categoria di rifiuti di imballaggio.

Per i motivi sopra evidenziati la legge regionale, limitatamente alle disposizioni indicate, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

