



*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

---

UMBRIA

Legge n° 7 del 16/10/2025

BUR n°51 del 17/10/2025

ID: UM25007

(Scadenza 16/12/2025)

Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro

La legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7, recante «Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro», presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento a diverse disposizioni che risultano in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”

Le previsioni regionali, lungi dal limitarsi a declinare in sede territoriale gli standard fissati dal legislatore statale, introducono regole autonome e derogatorie che incidono sul livello uniforme di protezione garantito sull'intero territorio nazionale.

Le disposizioni in esame risultano pertanto idonee a compromettere l'unitarietà dell'ordinamento in settori di preminente interesse nazionale, determinando un illegittimo sconfinamento della potestà legislativa regionale in ambiti riservati alla competenza statale, sia esclusiva, sia concorrente.

La legge regionale introduce, inoltre, una disciplina relativa all'individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER), nonché ulteriori criteri

localizzativi e regole procedurali. Tale disciplina si pone in evidente contrasto con il quadro normativo statale vigente, definito dal d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (Testo Unico delle Rinnovabili), come modificato dal d.l. 21 novembre 2025, n. 175, adottato al fine di garantire un impianto uniforme in materia di semplificazione autorizzativa e di individuazione delle aree idonee, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di fonti rinnovabili devono trovare applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che le Regioni possano introdurre limiti generali, vincoli aggiuntivi o discipline più restrittive idonee a ostacolare la realizzazione degli impianti FER (cfr. Corte cost., sentt. nn. 69/2018 e 126/2020). Tali principi vincolano il legislatore regionale nell'esercizio della potestà concorrente e costituiscono parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale (cfr. Corte cost., sentt. nn. 11/2022, 177/2021, 106/2020).

Alla luce di ciò, è necessario richiamare sinteticamente il quadro statale vigente. Il decreto-legge n. 175 del 2025 ha aggiornato e completato il riordino del Testo Unico delle Rinnovabili, introducendo criteri tecnici oggettivi e nuove scansioni procedurali per l'individuazione delle aree idonee, e superando definitivamente la categoria delle aree "non idonee". Parallelamente, il d.lgs. n. 190 del 2024 ha abrogato l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ha introdotto una disciplina organica in materia, oggi contenuta negli artt. 11-bis e seguenti del Testo Unico delle Rinnovabili, che definiscono i criteri e le modalità di individuazione delle aree idonee, nonché l'art. 11-quater, relativo ai regimi procedurali semplificati. Tali disposizioni garantiscono un quadro uniforme e vincolante per l'intero territorio nazionale. In riguardo alla normazione secondaria, assumono rilievo le Linee guida adottate con il D.M. 10 settembre 2010 e il D.M. 21 giugno 2024, recante la «Disciplina

per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili». Questo ultimo decreto aveva definito principi e criteri generali per l'individuazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, delle aree idonee. Tuttavia, a seguito dell'abrogazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 ad opera del d.lgs. n. 190 del 2024 - come modificato dal d.l. n. 175 del 2025 - il D.M. 21 giugno 2024 deve ritenersi integralmente superato, essendo venuto meno il quadro primario cui esso si raccordava.

Il D.M. 21 giugno 2024 è stato, peraltro, oggetto di articolato contenzioso dinanzi al giudice amministrativo. Con ordinanza n. 4298 del 2024, il Consiglio di Stato ha disposto la sospensione, limitatamente all'art. 7, comma 2, lett. c), della disposizione che attribuiva alle Regioni la facoltà di salvaguardare le aree immediatamente idonee individuate dalla normativa statale, ritenendo tale previsione non conforme al quadro legislativo primario allora vigente, in particolare all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021.

Successivamente, il TAR Lazio, con le sentenze nn. 9155 e 9156 del 13 maggio 2025, ha esaminato in modo complessivo la legittimità del D.M. 21 giugno 2024, nonché la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (convertito dalla legge 12 luglio 2024, n. 101), concernente la localizzazione degli impianti FER. Le censure hanno riguardato, da un lato, l'assetto regolamentare derivante dalla revisione del previgente sistema e, dall'altro, il ruolo dell'istituto delle "aree non idonee", con particolare riferimento alla natura giuridica e agli effetti derivanti dalla loro individuazione.

Il TAR ha chiarito che la classificazione di un'area come "non idonea" non può comportare una preclusione automatica e generalizzata alla realizzazione di impianti FER. Tale classificazione è funzionale unicamente all'individuazione del regime autorizzatorio applicabile e non può tradursi in un

divieto assoluto. L'amministrazione, infatti, deve valutare concretamente la compatibilità del progetto con gli interessi pubblici coinvolti, inclusi quelli di tutela paesaggistico-ambientale e quelli connessi agli obiettivi di produzione energetica previsti dall'ordinamento europeo e nazionale. Il diniego dell'autorizzazione non può fondarsi sulla sola circostanza che l'impianto ricada in un'area non idonea, ma deve essere adeguatamente motivato in relazione alle caratteristiche specifiche del progetto e del sito.

Le sentenze hanno inoltre accolto le censure relative all'art. 7, comma 3, del D.M. 21 giugno 2024, nella parte in cui consentiva alle Regioni di introdurre fasce di rispetto estese fino a 7 km lungo il perimetro dei beni sottoposti a tutela, ampliando i limiti fissati dal legislatore statale (3 km per l'eolico e 500 metri per il fotovoltaico). Tale previsione è stata ritenuta illegittima, in quanto attribuisce alle Regioni una potestà normativa eccedente i limiti prefissati dallo Stato in una materia che richiede il mantenimento di standard uniformi sull'intero territorio nazionale, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 13/2014).

Il TAR ha altresì rilevato l'assenza, nel D.M. 21 giugno 2024, di una disciplina transitoria idonea a salvaguardare i procedimenti autorizzatori in corso, nonché la carenza di criteri tecnici necessari per un'omogenea individuazione delle aree idonee e non idonee, in violazione della delega prevista dalla legge n. 53 del 2021. In particolare, è stata segnalata l'assenza di criteri differenziati in relazione alla tipologia della fonte rinnovabile, alla dimensione dell'impianto, ai livelli di concentrazione degli impianti sul territorio e alle interazioni con altri interventi, nonché la mancata considerazione di aree caratterizzate da peculiari esigenze di tutela, quali siti Natura 2000, aree naturali protette o zone a rischio idrogeologico. Tale carenza compromette l'omogeneità della disciplina applicabile sull'intero territorio nazionale e può incidere

negativamente sull'uniforme protezione dei valori paesaggistico-ambientali.

In conseguenza di tali rilievi, il TAR Lazio ha annullato gli artt. 7, commi 2 e 3, del D.M. 21 giugno 2024, imponendo alle amministrazioni statali competenti di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione o notifica delle sentenze, nuovi criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee.

Con la sentenza n. 9156 del 2025, il TAR ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63 del 2024, che ha introdotto, mediante l'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021, un divieto generalizzato di installazione di impianti fotovoltaici a terra in aree classificate agricole. Tale divieto, esteso a circa metà del territorio nazionale, impedisce una valutazione caso per caso della compatibilità degli impianti con i valori tutelati e risulta idoneo a compromettere il raggiungimento degli obiettivi energetici e di neutralità climatica assunti dall'Italia a livello europeo.

Il TAR ha ritenuto che il divieto possa potenzialmente contrastare gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. (per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo), l'art. 3 Cost. (per difetto di proporzionalità) e l'art. 9 Cost. (per la tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile). Analoga valutazione è stata espressa con riferimento all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, che richiama il medesimo divieto.

Sulla base di tali rilievi, il giudice amministrativo ha disposto la sospensione dei giudizi e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la verifica, in via incidentale, della legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63 del 2024 e dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tutto ciò premesso, presentano, in particolare, aspetti di illegittimità costituzionale le seguenti disposizioni:

1. L'articolo 1, che illustra l'oggetto della legge regionale, al comma 2, afferma che la

stessa "...disciplina in particolare, in maniera differenziata sulla base della fonte e della tipologia di impianto, l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile ...". La descritta disposizione, dunque, fa riferimento alle "aree non idonee", categoria non più prevista a seguito dell'entrata in vigore del citato decreto-legge n. 175 del 2025 . La norma, così formulata, non risulta conforme ai dettami del decreto legislativo n. 190 del 2024 che, nella sua nuova formulazione introdotta dal decreto-legge n. 175 del 2025, non prevede più l'esistenza di aree "non idonee". La normativa statale si limita a richiedere al legislatore regionale, nella prospettiva teleologica del raggiungimento degli obiettivi di burden sharing, di individuare aree idonee "ulteriori" rispetto a quelle già stabilite a livello nazionale, in relazione alle quali applicare le semplificazioni procedurali disciplinate dal neo introdotto articolo 11-quater del d.lgs n.190/2024. Da ciò la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

2. l'articolo 3, rubricato "Aree e superfici idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile", si pone, in via generale, in continuità con la previgente normativa nazionale di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, estendendo la portata delle aree e superfici considerate idonee. In particolare, la disposizione include, con previsioni che risultano formalmente coerenti con le finalità generali della legge regionale, come delineate nel precedente art. 2, le "aree destinate a progetti a servizio di una CER costituita ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021", nonché le aree situate nello spazio rurale così come definito dall'art. 88 della l.r. 1/2015, comprese eventuali definizioni precedenti o equiparate [art. 3, comma 1, lett. u)]; le "aree destinate ad impianti ad isola,

nonché ai relativi sistemi di accumulo, indipendenti dalla rete elettrica nazionale” [art. 3, comma 1, lett. v)]. Dette previsioni risultano operare un ampliamento della portata delle aree idonee rispetto al quadro normativo statale previgente.

Lo stesso articolo 3, comma 1, alla lettera y), individua come idonee le «aree differenziate per tipologia d’impianto, così come elencate nell’Allegato A, “parte integrante della presente legge”. Secondo l’Allegato A, “sono aree idonee per l’installazione di impianti, definite ulteriormente rispetto a quelle individuate dall’art. 3 della presente legge, se di proprietà pubblica o di domini collettivi, le aree indicate nella tabella che segue” (primo capoverso). Il secondo capoverso precisa che “se di proprietà privata, per essere considerate idonee, le aree indicate in tabella devono essere ratificate dal consiglio comunale del comune di riferimento”.

Quest’ultima disposizione presenta profili di dubbia legittimità costituzionale, in quanto introduce un aggravio procedimentale consistente nella necessaria «ratifica» del consiglio comunale, non previsto dalla normativa nazionale vigente.

Inoltre, sempre con riferimento alla disposizione sopra riportata contenuta nell’allegato A, il generico riferimento ai “domini collettivi” per la parte in cui non reca l’esclusione degli usi civici, a meno che non vengano eseguite le procedure di modifica di destinazione d’uso previste dalla legge, non risulta in linea con gli orientamenti costanti espressi in proposito dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui in materia di usi civici si è in presenza di uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli stessi, interesse di cui è portatore lo Stato, in considerazione della sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente nel cui ambito gli usi civici ricadono (Corte

costituzionale, sentenze nn. 133/1993, 46/1995, 131/2018, 71/2020, 125/2025). Si evidenzia dunque il contrasto delle menzionate disposizioni regionali con l'articolo 20 del d.lgs. n. 199 del 2001 che costituisce principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in violazione quindi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In aggiunta ai rilievi sopra riportati, si evidenzia, infine, che l'art. 3 della legge regionale dovrà comunque uniformarsi alle disposizioni dell'art. 11-bis del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dal d.l. n. 175 del 2025, in materia di aree idonee su terraferma. Il legislatore statale, infatti, ha individuato ex lege un elenco di aree considerate idonee, demandando alle Regioni l'individuazione di aree idonee «ulteriori» nel rispetto dei principi, criteri e obiettivi specifici stabiliti dalla normativa primaria.

3. L'articolo 4, rubricato "Aree non idonee", definisce come tali le aree in cui "sussiste un'altissima probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione". Tale definizione risulta già difforme rispetto all'art. 1, comma 2, lettera b), del D.M. 21 giugno 2024, abrogato, secondo cui le superfici e aree non idonee sono quelle «le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti». Inoltre, la norma regionale non garantisce il coinvolgimento degli enti locali nell'individuazione delle aree idonee e non idonee, in contrasto con quanto previsto dal medesimo decreto ministeriale. A prescindere da quanto sinora rilevato, si evidenzia che la norma, così formulata, non risulta conforme ai dettami del decreto legislativo n. 190 del 2024 che, nella sua nuova formulazione introdotta dal decreto-legge n. 175 del 2025, non prevede più l'esistenza di aree "non idonee". La normativa statale si limita a richiedere al

legislatore regionale, nella prospettiva teleologica del raggiungimento degli obiettivi di burden sharing, di individuare aree idonee “ulteriori” rispetto a quelle già stabilite a livello nazionale, in relazione alle quali applicare le semplificazioni procedurali disciplinate dal neo introdotto articolo 11-quater del d.lgs n.190/2024.

Da ciò la violazione dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

4. L’articolo 5, rubricato “Prevalenza del principio di idoneità”, contiene disposizioni circa l’applicazione del cosiddetto principio di prevalenza delle aree idonee, prevedendo, in particolare, al comma 1 quanto segue: “Qualora un’area idonea, tra quelle definite negli elenchi di cui all’articolo 3, sia ricompresa all’interno di un’area definita non idonea ai sensi dell’articolo 4, la stessa, esclusivamente per la sua superficie, è definita idonea alla realizzazione di impianti FER.”

Tale previsione risulta oggi non più in linea con l’assetto normativo vigente, alla luce dell’entrata in vigore dell’articolo 2 del decreto-legge n. 175 del 2025, che ha modificato il decreto legislativo n. 190 del 2024. In particolare, la disciplina di cui all’articolo 11-quater del decreto legislativo n. 190 del 2024 prevede l’applicazione di regimi amministrativi semplificati esclusivamente in relazione alle aree idonee individuate dal legislatore nazionale o da quello regionale secondo criteri conformi agli obiettivi di burden sharing, senza più alcuna previsione di “aree non idonee” a cui subordinare la qualificazione di idoneità.

Si osserva altresì che il DM 21 giugno 2024 attribuisce alle regioni il compito di individuare, all’interno del proprio territorio, superfici ed aree idonee in cui sia possibile applicare procedimenti autorizzatori semplificati, nel rispetto delle finalità

di cui all'art. 20, comma 5, del D.lgs. n. 199/2021, che prevedono la minimizzazione degli impatti su ambiente, territorio, patrimonio culturale e paesaggio, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030.

In tale prospettiva, l'articolo 5 in esame appare non coerente con la normativa statale, in quanto introduce un criterio di prevalenza dell'idoneità sull'inidoneità non previsto dal legislatore nazionale. La disposizione regionale, introducendo la possibilità che un'area idonea ricompresa all'interno di un'area non idonea venga automaticamente considerata idonea per la realizzazione di impianti FER, determina una trasformazione del regime giuridico applicabile, in contrasto con la normativa statale. La delimitazione fra area idonea e area non idonea, demandata alle Regioni ai sensi del D.M. 21 giugno 2024 e del D.lgs. n. 199/2021, perde così di significato, sia in termini giuridici sia sotto il profilo della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, ammettendo l'estensione dell'area idonea all'interno delle aree non idonee.

In particolare, l'art. 22 del D.lgs. n. 199/2021 stabilisce che il regime semplificato si applica esclusivamente nelle aree idonee; ne deriva che, in caso di sovrapposizione tra aree idonee e non idonee, non potrebbe trovare applicazione il regime procedimentale semplificato, neppure mediante criteri di prevalenza. La norma regionale, introducendo un criterio di prevalenza dell'idoneità sull'inidoneità, non previsto dalla normativa statale, si pone in contrasto con gli articoli 20 e 22 del D.lgs. n. 199/2021, che attribuiscono alle Regioni il compito di individuare le aree idonee per l'applicazione dei procedimenti semplificati.

Alla luce delle considerazioni che precedono, limitatamente alle disposizioni sopra indicate, la legge

regionale deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

