

Sentenza: 08 ottobre 2025, n. 184

Materia: tutela dell'ambiente, governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 41, 97, 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE; art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. in relazione agli artt. da 14 a 14-*quinquies*, 17-*bis* e 29, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui reca la disciplina della conferenza dei servizi e del silenzio assenso anche tra pubbliche amministrazioni; art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004; art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 e agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m.21 giugno 2024; art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e artt. 3 e 4, lettera *e*), dello statuto speciale.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, c. 2°, 5°, 7°, 8° e 9°, e 3, c. 1°, 2°, 4° e 5° della legge Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, 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»,

Esito:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi»;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
- 4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
- 5) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
- 6) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;
- 7) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promosse, in riferimento all'art. 97 della Cost.,
- 8) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.,
- 9) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, nella parte in cui prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.,
- 10) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, introdotto dall'art. 1, numero 7), della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica 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 e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

Estensore nota: Maria Palchetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, commi 2, 5, 7, 8 e 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

In particolare con il primo motivo del ricorso il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 là dove prevede che la nuova legge si applichi a tutto il territorio regionale «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». Secondo il ricorrente la disposizione si porrebbe in «aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, di certezza del diritto e del legittimo affidamento nonché di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.», venendo a incidere in senso sfavorevole su procedimenti amministrativi di autorizzazione già avviati nel rispetto della normativa in quel momento vigente, o addirittura già conclusi. Secondo il ricorrente la medesima disposizione, incidendo in senso restrittivo anche sul minimo di «aree idonee» all'installazione di impianti FER di cui all'art. 20 comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, violerebbe altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi eurounitari di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

Con il secondo motivo del ricorso il ricorrente impugna altresì l'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale, introducendo un divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come «non idonee», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione, rispettivamente, ai parametri interposti rappresentati dai principi espressi dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché in relazione agli artt. 20, 22 e 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, agli artt. 1, comma 2, 2 e 7 del d.m.21 giugno 2024 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

Con il terzo motivo del ricorso il ricorrente impugna l'art.1 comma 5 anche nella parte in cui prevede, al secondo periodo, che 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» e stabilisce, al terzo e quarto periodo, che «[n]on 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». Secondo parte ricorrente tali disposizioni incorrerebbero infatti nella violazione del principio di certezza del diritto, che vede, tra i propri corollari, la tutela del legittimo affidamento riconosciuto dall'art. 3 Cost. e del principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

Con il quarto motivo il ricorrente censura, inoltre, il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, là dove introduce un criterio di «non idoneità», destinato a prevalere nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee. Secondo parte ricorrente tale norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Con il quinto motivo il ricorrente impugna l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il quale stabilisce che «[g]li 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, 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, da intendersi come la somma delle altezze dei singoli aerogeneratori del relativo impianto, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 6, ivi compreso il rispetto dell'articolo 109 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale». Secondo parte

ricorrente infatti tale disposizione, oltre a ledere il principio del legittimo affidamento di cui all'art. 3 Cost. incorrerebbe nel vizio di violazione di principi eurounitari recepiti con il d.lgs. n. 199 del 2021, nella specie con l'art. 20, ai sensi del quale dalla qualificazione di non idoneità dovrebbe conseguire un aggravio del procedimento amministrativo e non una preclusione all'intervento.

Con il sesto motivo il ricorrente impugna l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*, ritenendo violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 (Procedure autorizzative per impianti *off-shore* e individuazione aree idonee) del d.lgs. n. 199 del 2021, che recherebbe principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nell'ipotesi in cui si ritenga applicabile la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Secondo il ricorrente, l'art. 23 del richiamato decreto legislativo riconoscerebbe alle regioni esclusivamente la competenza per l'individuazione delle aree idonee e non idonee sulla terraferma, ma non anche per gli impianti *off-shore*, la cui individuazione spetterebbe allo Stato, all'esito di un percorso partecipato con le regioni.

Infine con il settimo motivo il ricorrente impugna l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove introduce misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee. In particolare secondo parte ricorrente tali disposizioni, delineando un modello di procedimento autorizzatorio difforme da quello previsto dalle leggi statali, sarebbero affette da vari vizi di legittimità costituzionale in quanto, eccedendo dalle competenze che gli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale riconoscono alla Regione autonoma Sardegna, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.

La Corte dopo aver richiamato brevemente la normativa eurounitaria e nazionale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili ha esaminato le singole questioni di legittimità costituzionale.

Con riferimento al primo motivo del ricorso la Corte ritiene non fondata la questione avente ad oggetto il comma 2 dell'art. 1, là dove prevede che la nuova legge regionale si applichi anche ai procedimenti autorizzatori in corso, proposta in relazione agli artt. 3 e 41 Cost.

La Corte sottolinea infatti che è principio consolidato che nei procedimenti complessi e articolati in una sequenza di fasi e atti autonomi – quali i procedimenti autorizzativi ai fini dell'installazione di impianti FER – il principio *tempus regit actum* si evolve in quello del *tempus regit actionem*. Ciò significa che ciascuna fase del procedimento è regolata dalla legge in vigore al momento del compimento di ogni singolo atto, non dalla legge vigente al momento dell'avvio del procedimento complessivamente inteso, ossia a quello della presentazione dell'istanza. Pertanto, la previsione censurata, che prevede l'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti in corso, oltre ad essere conforme alla giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, non viola i parametri evocati dal rimettente, dovendosi escludere un affidamento costituzionalmente tutelato del cittadino a che, una volta che un procedimento amministrativo sia stato avviato sotto il vigore di una disciplina, esso venga necessariamente concluso sulla base della medesima disciplina. La Corte tuttavia ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 2, là dove impone di applicare la legge regionale n. 20 del 2024 anche ai procedimenti già conclusi, promossa in riferimento ai principi del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio eurounitario di massima diffusione delle fonti da energia rinnovabile e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale. Secondo la Corte la disposizione impugnata trasforma in una disciplina irragionevolmente limitativa del legittimo affidamento, ponendosi in contrasto con il principio della certezza del diritto poiché determina una vanificazione di tutti i provvedimenti autorizzativi rilasciati per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, senza che tale travolgimento sia motivato da ragioni di carattere tecnico o scientifico (*ex plurimis*, sentenza n.88 del 2025). Inoltre la previsione della modifica irreversibile dello stato dei luoghi quale unico limite alla retroattività integra anche la violazione del principio di ragionevolezza nonché della libertà di iniziativa economica privata (artt. 3 e 41 Cost.),

tanto più che gli operatori, una volta completate positivamente le procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi, hanno, di norma, sostenuto ingenti costi tecnici e amministrativi. Inoltre, prosegue la Corte, la disposizione impugnata, impedendo la realizzazione di impianti già autorizzati, non è neppure coerente con i principi eurounitari di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, così come attuati dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, i quali si impongono quali limiti alle competenze di cui agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 28 del 2025).

Con riferimento al secondo motivo del ricorso la Corte ritiene fondata la questione rilevando in particolare che il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 di individuare con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'idoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025). La Corte sottolinea che tale assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale e, al contempo, è «idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo “strappo legislativo” per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione “Nimby”: not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili [...] anche nell'interesse delle future generazioni” (sentenza n. 216 del 2022)» (ancora sentenza n. 134 del 2025 proprio in tema di impianti FER).

Con riguardo al terzo motivo del ricorso la Corte ritiene fondate le questioni aventi ad oggetto il secondo e terzo periodo del comma 5 dell'art. 1, là dove prevedono che il divieto di realizzazione 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 legge stessa, e che «[n]on 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» Come già chiarito dalla Corte la qualifica di non idoneità di un'area non può tradursi in un aprioristico divieto di installazione, determinando piuttosto l'impossibilità di accedere ai procedimenti autorizzatori semplificati, previsti dal legislatore statale nelle aree idonee per velocizzare la diffusione delle fonti rinnovabili (sentenza n. 134 del 2025). La Corte ritiene inoltre fondata anche la questione inerente al quarto periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, là dove prevede 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.

Con riguardo al quarto motivo del ricorso la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il comma 7 dell'art. 1 della legge regionale sarda, ai sensi del quale, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità. Sottolinea la Corte che la disposizione regionale impugnata deve intendersi nel senso che la circostanza che un impianto insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla realizzazione delle fonti rinnovabili quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata. Ai sensi della normativa statale, infatti, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto. Secondo la Corte in quella sede, pertanto, dovranno tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustificano il procedimento autorizzatorio non semplificato.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con il quinto motivo del ricorso. La disposizione regionale impugnata introduce infatti diverse tipologie di limiti all'attività di *repowering* e *revamping* legate sia all'estensione delle superfici interessate sia, di fatto, al numero di aerogeneratori di nuova generazione autorizzabili, così introducendo un criterio diverso da quello stabilito dal legislatore statale, con esso in contrasto. Sottolinea infatti la Corte che tale

criterio risulta estraneo sia alle previsioni statali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, sia a quanto stabilito dal d.m. del 21 giugno 2024, che hanno attribuito alle regioni la competenza a individuare aree idonee e non idonee, non a introdurre criteri limitativi alla diffusione di impianti FER alternativi a (e in contrasto con) quelli previsti dal legislatore statale.

La Corte ritiene fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con il sesto motivo del ricorso avente ad oggetto l'art. 1, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove individua le aree non idonee alla realizzazione degli impianti *off-shore*. In particolare rileva la Corte che, nell'individuare con legge le aree idonee e non idonee, le regioni possono farlo esclusivamente con riferimento a quelle "a terra", mentre l'individuazione dei siti *off-shore* idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale, mediante la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ferma restando la competenza del Ministro dell'ambiente e la sicurezza energetica e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Infine con riferimento al settimo motivo del ricorso avente ad oggetto l'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che introduce asserite misure di semplificazione e accelerazione per la promozione di impianti di produzione di fonti rinnovabili in aree non idonee. La Corte ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale. In particolare sottolinea la Corte che, come affermato in precedenti sentenze, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (*ex multis*, sentenze n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017) e che per le regioni ad autonomia speciale, come la Sardegna, dotate, in base al loro statuto, di competenze legislative esclusive nella materia, il legislatore statale conserva il potere di vincolare tali competenze con norme qualificabili come riforme economico-sociali (*ex plurimis*, sentenza n. 160 del 2021). Inoltre, prosegue la Corte, 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 statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (*ex multis*, sentenze n. 22 del 2025 e n. 160 del 2021).